

ПОВІТРЯНЕ, КОСМІЧНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ТРАНСПОРТНЕ ПРАВО

УДК 347.85:341.229(045)

О. В. Бєглий,
кандидат юридичних наук,

З.І. Боярська,
кандидат історичних наук, доцент

Є.К. Єряшов,
старший викладач

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АВІАКОСМІЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проаналізовано нові аспекти правового регулювання діяльності державної та цивільної авіації механізмами повітряного права України.

Ключові слова: правове забезпечення авіакосмічної галузі, авіаційні правила, повітряний простір України, державна авіація, цивільна авіація, безпілотні літальні апарати, користувачі повітряного простору України.

З набуттям незалежності Україною, а особливо з моменту приєднання нашої держави у 1992 році до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. (Чиказька конвенція) [1] активно розпочався процес нормотворення в галузі цивільної авіації (ЦА). Значна частина нормативно-правових актів згідно зі ст. 7 Повітряного кодексу України [2] має статус авіаційних правил, якими визначається і регулюється порядок діяльності цивільної авіації України, у тому числі й з метою забезпечення безпеки польотів та екологічної безпеки. При цьому, як зазначають окремі експерти авіаційної галузі, з кожним роком кількість цих актів прогресивно збільшувалась з десяти-п'ятнадцяти в середині 90-х рр. до десятків, а то й сотні щорічно на межі тисячоліть. Така велика кількість відповідних нормативно-правових актів свідчила начебто про належну увагу нашої держави до проблем безпеки авіації, але занадто об'ємний масив процедур, норм, правил, стандартів і вимог потребував систематизації, постійного удосконалення та взаємопогодження, що не завжди забезпечувалось в процесі багаторазової реорганізації органів державного управління в галузі цивільної авіації [3, с. 15].

Наразі в повітряному праві України зосереджено низку проблем, пов'язаних як з невідповідністю авіаційних правил міжнародним зоб'

в'язанням держави, так і з неузгодженістю зазначених правил з іншими актами законодавства з питань ЦА, а також ще й між собою.

Авіаційні правила і міжнародні зобов'язання України. Повітряний кодекс України, прийнятий у 1993 році, визначив, що авіаційні правила не повинні суперечити положенням Чиказької конвенції та додаткам до неї.

Угодою про цивільну авіацію і використання повітряного простору (Мінська угода) [4], яку підписала Україна ще в грудні 1991 року, передбачалось встановлення сфер спільного регулювання в межах частини погоджених функцій, які не суперечать внутрішньому законодавству держав, що підписали угоду. Зокрема, ст. 7 Мінської угоди однією з таких сфер спільного регулювання визначала розробку міждержавних нормативних актів і стандартів з урахуванням вимог ІКАО відносно безпеки польотів, включаючи норми льотної придатності повітряних суден, норми придатності аеродромів, вимоги до експлуатантів, правила сертифікації, стандарти і правила польотів, пошуку та рятування, розслідування авіаційних подій і контроль за їх додержанням. Ці функції були покладені на Міждержавний авіаційний комітет (МАК), який розробив стандарти, норми, вимоги у формі авіаційних правил (АП), і деякі з них були

введені в дію Україною як авіаційні правила ще у 2000 році.

Водночас, відповідно до статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС від 16 червня 1994 року Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС у визначених сферах. До таких сфер належить і авіаційний транспорт. Відповідно до цих зобов'язань Україна у 2001 році підписала Домовленості щодо розробки, прийняття та виконання Спільних авіаційних вимог (Кіпрські домовленості) [5], які були прийняті 11 вересня 1990 року на Кіпрі 15-ма державами-членами Європейської конференції цивільної авіації (ЕСАС). Рішенням правління Об'єднаних авіаційних властей (JAA) від 11 грудня 2001 року Україні надано статус країни-кандидата у члени JAA, і з 2004 року в нашій країні розпочався процес впровадження Спільних авіаційних вимог (JAR), розроблених JAA і впроваджених на той час практично в усіх країнах ЄС. За Кіпрськими домовленостями набуття повноправного членства країни-кандидата в JAA можливе тільки за умови прийняття та практичного впровадження цієї країною Спільних авіаційних вимог у національному законодавстві як авіаційних правил. Набуття Україною повного членства в JAA передбачалось до кінця 2007 року, згідно з опублікованим планом цієї міжнародної організації.

Отже, процес розробки та введення в дію авіаційних правил України з перших років незалежності ґрунтувався на дотриманні Україною мінімальних стандартів і рекомендованої практики (SARPS) ІКАО на підставі Чиказької конвенції, а також впровадженні одночасно регіональних стандартів і вимог СНД відповідно до положень Мінської угоди 1991 року та стандартів і вимог Об'єднаних авіаційних властей згідно з Кіпрськими домовленостями 1990 року.

Проблемою було і залишається те, що авіаційні регіональні стандарти і вимоги держав СНД та держав ЄС, які хоч і розроблені на основі мінімальних стандартів ІКАО, тільки частково гармонізовані між собою і мають певні протиріччя. Наразі є наявним одночасне запровадження в Україні різних вимог до одного предмету нормативного регулювання. Так, наприклад, в Україні введені і сьогодні одночасно діють авіаційні правила АП-21 «Процедури сертифікації авіаційної техніки», розроблені МАК, та авіаційні правила JAR-21 «Процедури з сертифікації повітряних суден, складових виробів і частин», розроблені JAA [3, с. 16].

Вищезазначені проблеми ускладнюються ще й тим, що визріли вони на тлі процесу трансформації JAA: з 1 січня 2007 року JAA змінила статус і має назву JAAT (Transition). Це пов'язано з утворенням у 2003 році Європейського агентства з авіаційної безпеки (EASA), яке є спеціально уповноваженим органом ЄС з відповідними функціями регулювання для держав-членів, і прийнятою стратегією поступової передачі всіх функцій від JAA до EASA. Оскільки не всі держави-члени JAA є членами ЄС, то зберігається потреба регулюючих функцій для держав, які не входять до ЄС, і на даному етапі це є завданням JAAT. Реалізацію запропонованих заходів необхідно було здійснити у максимально короткі терміни, оскільки JAAT вже з 30 червня 2009 року припиняла свою діяльність, повністю передавши свої функції Євроконтролю.

У перспективі для адаптації законодавства України до законодавства ЄС в галузі цивільної авіації все більшого значення буде набувати розширення рамок співпраці Державної авіаційної служби України (ДАСУ) з EASA і впровадження вимог та стандартів останнього, а також реалізація планів побудови Спільного авіаційного простору.

Непростий шлях України до спільного з ЄС авіаційного простору. Першою угодою між Державною авіаційною адміністрацією України та Євроконтролем стала робоча угода щодо збору та обміну інформацією з безпеки повітряних суден, що використовують аеропорти Співтовариства та України, підписана 7 березня 2007 року [6]. Згодом, робочі зустрічі представників України та ЄС з метою обговорення контексту та змісту майбутньої угоди між Україною та ЄС щодо Спільного авіаційного простору, а також вирішення низки інших питань у сфері авіаційних відносин Сторін у Києві (2006 року), Брюсселі (2007 і 2008 рр.), завершилися підписанням Робочих домовленостей щодо співробітництва Державної авіаційної адміністрації України Міністерства транспорту та зв'язку України (ДААУ) та EASA у Парижі 9 грудня 2009 року [7].

Як передбачено положеннями Робочих домовленостей ДААУ та EASA готові до подальшої інтенсифікації співробітництва між собою і невідкладно починають реалізацію імплементаційних процедур для сертифікації виробів, запчастин, приладів та організацій, як це передбачено у розділі 4 Робочих домовленостей. При цьому імплементаційні процедури мають відповідати принципам та завданням угоди про створення Спільного авіаційного простору, укла-

дення якої відтермінується до виконання Україною зазначених процедур, тобто максимальним наближенням національного законодавства до стандартів ЄС в галузі ЦА. Водночас, незрозуміло, на нашу думку, як цього досягти, якщо прийнятий нещодавно новий Повітряний кодекс ніяк не відрізняється однозначністю і своєю ст. 11 «Нормативно-правове забезпечення», п. 3 проголошує: «Авіаційні правила України розробляються відповідно до стандартів і рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації, нормативних актів Міжнародної асоціації повітряного транспорту, Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства Європейського Союзу у галузі цивільної авіації» [8].

Нормативно-правове регулювання цивільної авіації здійснюється шляхом прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів та прийняття уповноваженим органом з питань цивільної авіації авіаційних правил України, що регулюють діяльність цивільної авіації та використання повітряного простору України [8].

Існування будь-якої держави неможливо уявити без належних їй таких природних утворень як суходол, водні ресурси (в т.ч. територіальне море, річки, озера, заливи), повітряний простір. Усі природні ресурси є складовими компонентами території держави. Норми ст. 13 Конституції України визначають, що, в тому числі й атмосферне повітря, яке знаходиться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу [9]. А від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Пунктом 5 ст. 92 Основного Закону нашої держави встановлено також, що виключно законами України визначаються, серед інших, засади використання природних ресурсів та організації та експлуатації транспорту [9].

Правовий режим використання повітряного простору – це особливий комплекс юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені органи встановлюють порядок та умови використання за цільовим призначенням повітряного простору, здійснення державного управління та контролю, справляння плати іноземними повітряними суднами за його використання.

З'ясовуючи специфіку правового регулювання певної сфери існування суспільства, діяльності окремих його інституцій, юридичних та фі-

зичних осіб слід наголосити, що ця діяльність має чітко визначений об'єкт. Стосовно галузі цивільної авіації таким є повітряний простір.

Основними нормативно-правовими актами, як засобами регулювання використання повітряного простору України, є Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. та Положення про використання повітряного простору України від 29 березня 2002 р. №401. Відповідно до п. 81 ч. 1 ст. 1 Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 року повітряний простір України – частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною територією України, у тому числі над її територіальними водами (територіальним морем), і обмежена вертикальною поверхнею, що проходить лінією державного кордону України.

Порівняльний аналіз цих нормативно-правових актів щодо пріоритетів його використання у разі виникнення необхідності використання повітряного простору одночасно двома або більше користувачами дозволяє звернути увагу, принаймні на два факти:

1) Положення було розроблено відповідно до ст.10 Повітряного кодексу України від 4 травня 1993 р.;

2) у ст. 24 Повітряного кодексу України від 19 травня 2011 р. перелік пріоритетів майже збігається з тим переліком, що міститься в Положенні.

У разі розбіжностей у нормах нормативно-правових актів різної юридичної сили перевага надається нормам кодексу, і все ж таки доцільно було б остаточно визначитися щодо упорядкування зазначених пріоритетів та внести відповідні зміни до цих актів.

За роки незалежності в Україні відбувалося вирішення наступних взаємопов'язаних завдань: з одного боку, – правове забезпечення суверенної державної влади України як суб'єкта міжнародного права на її повітряний простір; з іншого боку – встановлення правового режиму використання повітряного простору України.

Необхідно зазначити, що за роки незалежності України окремими науковцями проводилися дослідження окремих питань правового регулювання діяльності ЦА, внаслідок яких сформувався певний підхід до з'ясування змісту та місця повітряного права у системі права України, що врешті-решт знайшло комплексне відображення у вперше підготовленому на пострадянському просторі навчальному посібнику «Повітряне право України» [10].

У зв'язку з цим не можна не зауважити, що раніше об'єктом наукових досліджень виступала

переважно діяльність цивільної комерційної авіації. Безумовно, її діяльність є найважливішою складовою авіаційної діяльності у широкому розумінні. Але слід зауважити, що сучасна авіаційна діяльність передбачає також використання у повітряному просторі різних видів літальних апаратів від повітряних куль, аеростатів до безпілотних літальних апаратів. Проте з названих проблем за роки незалежності України не надруковано жодної публікації. З огляду на вищезазначене дана проблема є актуальною і представляє як науковий, так і практичний інтерес.

Слід підкреслити, що в Повітряному кодексі 1993 року під цивільним повітряним судном розумілися такі повітряні судна, що здійснюють авіаційні перевезення пасажирів, пошти, вантажів. Цією ж статтею повітряне судно кваліфікувалось державним, якщо воно використовується на військовій, митній, прикордонній та міліцейській службах і зареєстровано у державному реєстрі державних повітряних суден. Що стосується інших видів повітряних суден, то Повітряний кодекс 1993 року [2] виділяв окремо експериментальні повітряні судна, які призначені для проведення випробувань, дослідно-конструкторських і науково-дослідних робіт, а також повітряні судна спортивного призначення, повітряні судна аматорської конструкції, аеростатичні апарати та допоміжні пристрої, що впливають на безпеку польотів (ст.15).

У цьому зв'язку слід зазначити, що новий Повітряний кодекс законодавчо закріпив розподіл авіації на державну і цивільну (п. 4, ст. 4). Так, цивільна авіація здійснює повітряні перевезення, авіаційні роботи та виконання польотів в особистих цілях і поділяється на комерційну авіацію та авіацію загального призначення – так звану «малу авіацію», яка використовується з приватною метою і регулюється спрощеними правилами та вимогами. Отже, поняття «малої авіації» знайшло нарешті законодавче закріплення в Повітряному кодексі України.

Серед повітряних суден Повітряний кодекс 2011 р. виділяє також і безпілотні літальні апарати (БПЛА), сфера використання яких постійно розширюється. Так, у новому Кодексі визначається, що безпілотне повітряне судно – повітряне судно, призначене для виконання польоту без пілота на борту, керування польотом якого і контроль за яким здійснюється за допомогою спеціальної станції керування, що розташована поза повітряним судном (ст. 1). При цьому безпілотні повітряні судна вагою, що не перевищує 20 кг, і які використовуються для розваг та спортивної діяльності, не підлягають реєстрації у Держав-

ному реєстрі цивільних повітряних суден України (ст. 39).

Виходячи з вищезазначеного, можна вважати обґрунтованим встановлене у новому Повітряному кодексі України регулювання руху безпілотних літальних апаратів об'єднаною цивільно-військовою системою організації повітряного руху України (ст. 8). Що стосується польотів іноземних безпілотних цивільних повітряних суден, то вони мають виконуватися на підставі спеціального дозволу уповноваженого органу з питань цивільної авіації, що видається за погодженням з Міністерством оборони України в порядку, встановленому авіаційними правилами України (п. 5, ст. 46).

Водночас, слід зауважити, що у новому Кодексі залишились відсутніми чітко прописані положення про діяльність приватної, ділової, спортивної, «малої авіації», а також функціонування авіаційних громадських організацій.

Отже, підводячи підсумки, на наш погляд, можливими напрямами удосконалення національного законодавства з питань правового регулювання ЦА на найближчу перспективу мали б стати крім зазначеного в четвертій та п'ятій частинах цієї статті ще й такі важливі напрями як:

– завершення процесу впровадження у національне законодавство вимог JAA-EASA, з метою проведення оціночного аудиту, в результаті якого стає можливим набуття Україною статусу повноправного члена Євроконтролю;

– доповнення в межах підготовки угоди між Україною та ЄС про спільний авіаційний простір Повітряного кодексу України відповідними правилами, стандартами та вимогами ЄС в галузі безпеки цивільної авіації.

Література:

1. Конвенция о международной гражданской авиации, 7 декабря 1944 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_405.

2. Повітряний кодекс України від 04.12.1993 р. №3167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.

3. Кузін С.Г. Авіаційні правила України: сучасні проблеми та перспективи / С.Г. Кузін. // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2007. – № 2 (3). – С. 15–18.

4. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства от 25 декабря 1991 г. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_405.

5. *Arrangement concerning the development, the acceptance and the implementation of Joint Aviation Requirements, 1990* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avia.gov.ua/front/printer/30156>.

6. *Working Arrangement between the European Aviation Safety Agency (EASA) and the State Aviation Administration of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine on collection and exchange information on the safety of aircraft using Community and Ukrainian airport, 07.03.2007 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avia.gov.ua/front/printer/30156>.

7. *Робочі домовленості між Державною авіаційною адміністрацією Міністерства транспор-*

ту та зв'язку України (Державіаадміністрація) та Європейським Агентством з безпеки польотів (EASA) від 09 грудня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avia.gov.ua/front/printer/23222>.

8. *Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3167-ХІІ* // Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст. 274.

9. *Конституція України від 28.06.1996 р.* // Відомості Верховної Ради України – 1996. – №30. – Ст. 141.

10. *Повітряне право України [Текст] : навчальний посібник / За заг. ред. д-ра ю.н. В.В. Костицького.* – Дрогобич: Коло, 2011. – 552 с.

А. Беглый, З. Боярская, Е. Еряшов

Правовое обеспечение деятельности авиакосмической отрасли Украины: состояние и перспективы совершенствования

В статье проанализировано новые аспекты правового регулирования государственной и гражданской авиации механизмами воздушного права Украины.

O. Begliy, Z. Boyarskaja, Y. Yeryashov

Legal providing of aerospace industry activity of Ukraine: the state and perfection prospects

In article it is analyzed new aspects of legal regulation of the state and civil aviation by mechanisms of an air law of Ukraine.