

А. А. Козловський,
доктор юридичних наук,
професор

З. І. Боярська,
кандидат історичних наук,
доцент

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ПОВІТРЯНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

У статті аналізується формування інститутів повітряного права в СРСР та Україні, сучасні перспективи становлення повітряного права України як самостійної галузі права.

Ключові слова: система права, інститути, галузь повітряного права.

Історичне формування повітряного права в Україні тривалий час не мало самостійного характеру, а було представлено правовою доктриною і практикою розвитку повітряного законодавства СРСР. І тільки за часів державної незалежності України спостерігається бурхливий розвиток її повітряного законодавства. В той же час Повітряний кодекс України, прийнятий 1993 року як основний нормативний акт, що регулює діяльність цивільної авіації, багато в чому повторює традиції радянського повітряного законодавства і потребує внесення докорінних змін, доповнень, спрямованих на врахування нових реалій розвитку суспільних відносин у сфері цивільної авіації та вимог стандартів і рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), регіональних спеціалізованих міжнародних інституцій у Європі-ІАА та Євроконтролю. Отже, актуальність зазначеної проблеми полягає в тому, що бурхливий розвиток цивільної авіації у всьому світі та в Україні, зростання потреб у використанні повітряного простору і розширення кола його користувачів зумовлюють необхідність вдосконалення внутрішньо-державного повітряного права України з огляду на історичний досвід його формування та сучасних вимог європейського й міжнародного права.

Метою даної статті є виявлення та загальна характеристика історичних етапів розвитку специфічних та міжгалузевих інститутів повітряного права СРСР та України, що складають галузь повітряного права України. Для реалізації поставленої мети поставлені наступні завдання: дослідити історію формування повітряного права в Україні; охарактеризувати особливості розвитку специфічних інститутів галузі; виявити міжгалузеві інститути повітряного права; дослідити особливості розвитку концепції повітряного права України у проєкті нового Повітряного кодексу України та чинному Повітряному кодексі України; довести сформованість повітряного права України як самостійної галузі права.

Враховуючи, що повітряне право як міжнародне, так й внутрішньо-державне, мають вже свою історію, необхідно зазначити, що розвиток повіт-

ряного права в країнах світу відбувався разом з появою цивільної авіації та потребами у використанні повітряного простору. Але питання правової регламентації використання повітряного простору майже до початку ХХ століття мало лише теоретичний характер. Відомо тільки, що ще в 1784 р. у царській Росії імператрицею Катериною II було видано перший нормативний акт, норми якого носили заборонний характер-указ про заборону запускати повітряні кулі на період з 1 березня по 1 грудня у зв'язку небезпечкою пожеж.

У подальшому у зв'язку із швидким розвитком авіації та використанням державами повітряного простору у цивільних та воєнних цілях проблема правової регламентації відносин, пов'язаних із використанням цього простору, стала загальним питанням практики. З огляду на це постало питання про суверенітет держави над своїм повітряним простором. Отже, важливим положенням у доктрині та правовій практиці повітряного права стало визнання та нормативне закріплення повного та виключного суверенітету держави відносно свого повітряного простору [1, с. 334-337]. Наприклад, Україні, як суб'єкту міжнародного права, належить повний і виключний суверенітет на повітряний простір в її територіальних межах [2, ст. 1].

Аналізуючи історичну спадщину щодо розвитку повітряного законодавства в Україні необхідно відмітити, що концептуальний підхід до становлення правової регламентації використання повітряного простору в Україні вперше втілено у «Правилах про повітряні пересування у повітряному просторі над територіями РРФСР та її територіальними водами», що були затверджені РНК 17 січня 1921 р. Цей документ слід розглядати й як першу кодифікацію радянського повітряного права. З утворенням СРСР дія Правил поширилася на всю територію СРСР, в тому числі територію радянської України. Структурно документ складався з чотирьох розділів, норми яких регулювали порядок реєстрації пілотів, повітряних суден та аеродромів; правила експлуатації аеродромів; правила польотів у повітряному просторі

РРФСР, що здійснювалися вітчизняними та іноземними літаками; відповідальність власника повітряного судна та льотного складу за спричинені збитки. З прийняттям Правил розпочинається формування відповідних інститутів повітряного права в СРСР.

27 квітня 1932 р. ЦВК і РНК СРСР було затверджено Повітряний кодекс СРСР, який розглядався як збірка законів з повітряного права, оформлений у вигляді єдиного законодавчого акту. Він складався вже з 9 глав та 68 статей, що визначали: загальні положення; цивільні повітряні судна; скіпажі цивільних повітряних суден; наземне обладнання для польотів; умови праці працівників ЦПФ; регулювали: польоти; міжнародні польоти; майнову відповідальність перевізника і порядок розгляду спорів; правила та обов'язкові постанови ГУ ЦПФ. Повітряний кодекс став юридичною базою щодо поточної правотворчості органів державного управління в сфері повітряного права. Розвиток інститутів повітряного права був продовжений у зв'язку із затвердженням 7 серпня 1935 р. Постановою ЦИК та РНК СРСР наступного Повітряного кодексу СРСР, який складався з 10 глав, 96 статей та Додатку. Кодекс визначив систему повітряного права як галузь законодавства [3, с. 25–29]. Слід зазначити, що це визначення залишилося в теорії права і після прийняття Повітряного кодексу України 1993 р. Доктрина повітряного права тривалий час не визнавала, що наявність кодексу та відносно самостійної сукупності інших нормативних актів, що об'єднані у свої інститути, є вагомою підставою вважати сукупність повітряного законодавства самостійною галуззю права. Навіть в сучасних умовах це питання залишається спірним і остаточно не вирішеним.

6 грудня 1961 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР було затверджено новий Повітряний кодекс, що набув чинності з 1 січня 1962 р. Кодекс складався з 10 глав, 145 статей та Додатку. Порівняно з попередніми кодифікаціями у даному Повітряному кодексі знайшло відображення регулювання таких питань, як права та обов'язки скіпажу повітряного судна; порядок здійснення міжнародних повітряних перевезень пасажирів, багажу й вантажів; встановлювалася адміністративна відповідальність (у вигляді штрафів) за порушення відповідних норм. З появою Повітряного кодексу 1961 р. в теорії права розширюється розуміння джерел повітряного права, серед яких визначалися: Конституція СРСР, Повітряний кодекс СРСР, Авіаційні правила, підзаконні акти (накази, інструкції органів державного управління цивільною авіацією), міжнародні Конвенції та багатосторонні угоди з питань співробітництва в галузі експлуатаційної, комерційної та фінансової діяльності авіатранспортних підприємств ряду країн. Вперше було зазначено, що повітряне право має міжгалузевий характер, ряд його норм відносяться до адміністративного права (штрафи), цивільного права (авіаційні перевезення), земельного права (відвід земель для потреб цивільної авіації) [3, с. 32–34].

Подальший розвиток доктрини радянського повітряного права позначений із затвердженням 11 травня 1983 р. Президією Верховної Ради СРСР нового Повітряного кодексу СРСР. Під його впливом була визначена система повітряного законодавства, що складається з взаємопов'язаних правових інститутів: державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації; державний контроль за діяльністю цивільної авіації; повітряні судна; аеродроми, аеропорти та об'єкти єдиної системи організації повітряного руху; скіпаж повітряного судна; польоти повітряних суден; авіаційна безпека; повітряні перевезення; авіаційні роботи тощо [4, с. 59]. Отже, систему повітряного права створювали взаємопов'язані правові інститути, визначені у Повітряному кодексі. Вона охоплювала існуючі на той час сфери діяльності цивільної авіації щодо використання повітряного простору.

З прийняттям у 1993 р. Повітряного кодексу України розпочинається інтенсивний розвиток повітряного права незалежної України. Слід зазначити, що цей кодекс поки залишається чинним, незважаючи на те, що було підготовлено і подано до Верховної Ради України вже декілька нових проєктів Повітряного кодексу України (останній – станом на 15 січня 2009 р.)

Необхідно відмітити, що за час, що минув з 1993 р., Україна вже стала членом Європейської конференції цивільної авіації (ЄКЦА) та Європейської організації з безпеки авіації (Євроконтроль), кандидатом у члени IAA, що, відповідно, потребує внесення змін до законодавства України у сфері авіації. Але чинний кодекс з самого початку зберігав та ще зберігає інститути радянського повітряного права і не орієнтується на вимоги міжнародного права, навіть після внесення до нього доповнень та змін. За весь період в чинний Повітряний кодекс було внесено 5 поправок.

Враховуючи це, у проєкті нового Повітряного кодексу України (2009 р.) пропонується встановити правові основи використання повітряного простору України з урахуванням вимог міжнародного повітряного права, стандартів та рекомендованої практики ІКАО, економіко-правові й організаційні засади діяльності у галузі авіації, забезпечення безпеки та інтересів держави, безпеки польотів, авіаційної та екологічної безпеки. Проєкт повітряного кодексу України в редакції 2009 р. складається з 18-ти розділів та 107 статей [5]. Концепція цього Повітряного кодексу вперше побудована на комплексному розумінні авіації, включаючи цивільну авіацію та військову авіацію.

Досягненням останнього проєкту Повітряного кодексу (2009 р.) можна вважати також те, що він вміщує вже не так багато відсылкових норм, які ускладнювали користування попередніми кодексами.

До змісту проєкту Повітряного кодексу (2009 р.) включені Авіаційні правила, в яких у світлі уніфікованих вимог та рекомендованої практики ІКАО, норм європейського та міжнародного права зроблений акцент на безпекових питаннях; питаннях запобігання авіаційним подіям; на порядку ліцен-

зування авіаційних робіт; сертифікації авіаційних компаній та їх авіаційного парку.

Збільшена кількість норм, що встановлюють відповідальність перевізника, експлуатанта повітряного судна; а також звернено увагу на умови звільнення від відповідальності перевізника за втрату, нестачу або пошкодження вантажу і багажу у зв'язку із несприятливими метеорологічними умовами.

Концепція нового повітряного кодексу України (2009 р.) орієнтована на максимальне врахування сучасних тенденцій розвитку цивільної авіації, міжнародного права, особливо у частині використання повітряного простору, забезпечення безпеки польотів, охорони навколишнього середовища, захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання тощо.

Так, у проєкті повітряного кодексу України (2009 р.) більш ґрунтовно та докладно у сфері захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання передбачені заходи організаційного забезпечення авіаційної безпеки, заходи щодо захисту від актів незаконного втручання, в тому числі превентивного характеру, способи врегулювання кризових ситуацій, звертається увага на перелік предметів, що заборонені для пронесення в зоні обмеженого доступу або перевезення на повітряних суднах, заходи підтримання встановленого порядку на борту повітряного судна, в тому числі шляхом включення до складу екіпажу повітряного судна підготовлених фахівців авіаційної безпеки та застосування заходів стримування.

Позитивно, що в проєкті Повітряного кодексу України звернена увага на розширення кола користувачів повітряним простором, зокрема встановлені правила сертифікації «для малої авіації» [5, ст. 19] – планерів, дельтапланів, надлегких літальних апаратів і т.п.

Як уявляється, проєкт Повітряного кодексу (2009 р.) вже достатньо переконливо демонструє пристосування повітряного права України до міжнародних вимог про «відкрите небо» та до лібералізації ринку авіаційних перевезень. Враховуючи вищесказане, слід підкреслити, що повітряний простір над сухопутною і морською територією держави перебуває під суверенітетом цієї держави, що регламентується міжнародними актами та внутрішнім законодавством. Але суверенітет над повітряним простором реалізується не стільки папуванням держави у повітрі та заборонами на користування ним іншим державам, скільки визначенням умов, на яких це користування дозволяється [1, с. 335]. Конституція України закріпила, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу [6, ст. 13]. Враховуючи територіальне верховенство держави та оперуючи категорією «власність», національне законодавство держав та міжнародне право допускають використання повітряного простору держави за її згодою іноземними державами, фізичними та юридичними особами (користувачами). З огляду на вищезазначене уявляється слушним закріпити у Повітряному кодексі положення, що держава є не тільки

сувереном свого повітряного простору, а й його власником. Отже, кодекс мусить закріпити конкурентну поведінку на ринку авіаперевезень та встановити його правила. Таким чином, діапазон повітряного права буде значно розширений.

Особливого значення в сучасних умовах набуває включення у проєкт повітряного кодексу норм суміжних галузей права, що також регулюють діяльність цивільної авіації. Так, до проєкту нового Повітряного кодексу включена ст. 47 – «Охорона навколишнього середовища». Такій підхід уявляється цілком логічним, бо в сучасних умовах авіаційна діяльність, в тому числі й цивільної авіації, тісно пов'язана з проблемами екології та екологічного права.

Як бачимо, концепція проєкту нового Повітряного кодексу України вносить значний внесок у визнання повітряного права як галузі права, що складається з основних (галузевих) та міжгалузевих інститутів, надаючи повітряному праву комплексного характеру.

Спробуємо проаналізувати дане ствердження. Не викликає сумніву, що галузі національного права України з часів здобуття національної незалежності перебувають у постійній динаміці. Отже, у сучасній теорії повітряне право в широкому розумінні розглядається як сукупність норм, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з використанням повітряного простору [7, с. 89–96].

Використання повітряного простору України в рамках правового регулювання передбачає такий вид діяльності, в процесі якої відбувається переміщення у повітряному просторі повітряних суден, ракет та інших матеріальних об'єктів. Користувачами повітряного простору визнаються громадяни та юридичні особи, що наділені у встановленому порядку правом на здійснення діяльності щодо використання повітряного простору.

На нашу думку, використання повітряного простору може бути пов'язане також з будівництвом висотних споруд, з діяльністю, в процесі якої відбуваються електромагнітні та інші випромінювання, викиди в атмосферу речовин, що погіршують видимість, з проведенням вибухових робіт й аналогічних дій тощо. Безумовно, це потребує свого регулювання, але, як уявляється, нормами не повітряного законодавства, а екологічного (інститут охорони атмосферного повітря).

Як бачимо, предметом повітряного права України виступають лише такі суспільні відносини, що виникають у зв'язку із безпосередньою діяльністю авіації по використанню повітряного простору. Зокрема, нормами повітряного права регулюються відносини, що виникають у зв'язку із виконанням польотів у повітряному просторі, вимогами до екіпажів та повітряних суден цивільної авіації, тощо. Не регулюються нормами чинного повітряного права України польоти повітряних суден, що входять до складу збройних сил України (Повітряний кодекс України 1993 р.). В проєкті нового Повітряного кодексу України (2009 р.) таке регулювання передбачається.

Юридичною основою правового регулювання правовідносин у сфері цивільної авіації є правові

норми, що містяться в Конституції України, законах та підзаконних актах.

При такому підході норми повітряного права можна розглядати, по-перше, як самостійну систему, що має свої специфічні галузеві та міжгалузеві інститути; по-друге, як сукупність блоку норм іншої галузі права (транспортного права, наприклад)[8], [9]. Щодо останнього підходу, то слід зауважити, що сучасне повітряне право України покликано визначати правові основи функціонування у нових умовах не тільки цивільної авіатранспортної системи, а й усієї системи юридичних норм щодо використання повітряного простору країни. Це прямо пов'язано із підтримкою складових національної безпеки: політичної, економічної, соціальної, екологічної, а також добробуту громадян країни. У цьому розумінні зведення змісту повітряного права тільки до підгалузі або правового інституту транспортного права не розкриває його місця і ролі у системі права України.

З огляду на це доцільно акцентувати увагу на проблему цілісності повітряного права. Цілісність права взагалі виступає як принцип його існування. В сучасній теорії часто розуміють повітряне право вкладають у термін «законодавство». Проте віднесення того або іншого нормативного акту до певної системи залежить не тільки від змісту самого нормативного акту, але й від розуміння поняття «законодавство». З цього приводу можна зазначити, що в сучасній теорії права склалось декілька типів розуміння категорій «законодавство», зокрема:

- як таке, що включає в себе тільки закони і законодавчі акти;
- таке, що охоплює законодавчі й урядові акти нормативного змісту;
- і, нарешті, таке, що охоплює всі існуючі нормативні акти, тобто закони і підзаконні акти [10, с. 78-82].

Наприклад, в сфері використання повітряного простору окрім базового закону «Повітряного кодексу України» активно напрацьовуються підзаконні акти, що регулюють специфіку діяльності цивільної авіації, та норми інших галузей права. Таким чином, повітряне право вміщує блоки законодавства, які регулюють відносини в інших сферах суспільного життя.

Отже, повітряне право України, на наш погляд, сформоване як комплексна галузь права. Аналізуючи його структуру, слід звернути увагу на те, що воно вміщує:

- норми конституційного права (суверенітет над повітряним простором);
- норми цивільного права (право власності на повітряне судно, перевезення пасажирів, пошти; оренда повітряного судна; цивільна відповідальність перевізника і власника повітряного судна; види авіаційного страхування тощо);
- норми адміністративного права (порядок ліцензування авіаційних робіт та сертифікації авіакомпаній, порядок реєстрації повітряних суден, аеродромів та аеропортів; адміністративна відповідальність);

· норми кримінального права (відповідальність за особливо тяжкі правопорушення, наприклад захоплення повітряного судна);

- норми господарського права (господарська і комерційна діяльність, авіаційні роботи);
- норми екологічного права (регулювання випробування та шумів, екологічних забруднень, спричинених підприємствами авіації);
- норми земельного права, які не включені в проект Повітряного кодексу, а існують в інших нормативних актах (відведення земель для авіації, правовий режим земель авіації) тощо.

На нашу думку, в сучасних умовах вже давно намірилася необхідність визнати повітряне право України самостійною галуззю права, враховуючи специфіку та інтенсивність правового регулювання. Аргументом на користь такої пропозиції може бути факт, що в сучасному праві України окрім традиційних галузей права, наприклад, конституційного (державного), адміністративного, кримінального, цивільного, трудового, кримінально-процесуального, цивільно-процесуального та інших створюються та виокремлюються нові галузі – господарське, підприємницьке, земельне, екологічне тощо. Виокремлення ж повітряного права як умовно автономної підсистеми в загальній системі права України зумовлено його специфічними ознаками, за якими воно відрізняти серед різних галузей права:

- повітряне право за роки незалежності у національній системі права вже історично сформувалося як підсистема – за сукупністю нормативно-правових актів з умовно самостійною функцією, обумовленою правовою природою держави як суверена повітряного простору;
- повітряне право України як система формується не як сукупність, а як множина правових принципів та норм, що у своїй єдності утворюють нову якість відносин, пов'язаних із застосуванням державою гарантій щодо використання її повітряного простору та участю у використанні міжнародного повітряного простору;
- повітряне право України має достатньо високий рівень систематизації у формі кодексу (Повітряного кодексу України) з рецензією та інтеграцією у нього принципів і норм міжнародних конвенційних положень, рекомендованої практики ІКАО, що регулюють відносини у повітряному просторі;
- повітряне право України має специфічні ознаки у правовідносинах, що визначається у застосуванні спеціальними суб'єктами у повітряному просторі України особливого права з різними цілями;
- повітряне право України наділено особливою відносною права власності стосовно повітряного простору (атмосферне повітря, як і земля, її надра, водні та інші природні ресурси в нашій країні є об'єктом права власності українського народу);
- повний і виключний суверенітет на повітряний простір України належить тільки державі, що формує специфічні ознаки правового статусу всіх інших суб'єктів повітряного права лише як користувачів повітряного простору;

· повітряне право України містить притаманні тільки йому правові форми та правові категорії стосовно визначення суб'єктних та об'єктних галузевих ознак (наприклад, авіаційний персонал, пілот, екіпаж повітряного судна, експлуатант авіаційної техніки, повітряний транспорт, повітряне судно, авіаційні правила, аеропорт, аеродром, повітряна траса та інші);

· повітряний простір, як предмет правовідносин, обумовлює функціональний зв'язок всіх структурних елементів повітряного права України як цілісної системи.

Література

1. *Тодоров И. Я., Субботин В. Н., Филонов А. В.* Международное публичное право: Учебн. Пособие. - К.: Знання, 2005. - 414 с.
2. *Повітряний кодекс України.* Закон України від 04.05 1993 №3167-XII (в ред. ЗУ від 21.10.1997, № 590/97-ВР).

А. А. Козловский, З. И. Боярская

Развитие концепции воздушного права Украины: история и современность.

В статье анализируется формирование институтов воздушного права в СССР и Украине, современные перспективы становления воздушного права Украины как самостоятельной отрасли права.

A. A. Kozlovsky, Z. I. Boyarskaya

The development of the concept of air spaces right of Ukraine: history and modernity.

The development of a concept of the air Law of Ukraine: history and modernity. The formation of branch of the air law in the USSR and Ukraine and the contemporary prospects of becoming of the air law as an independent institutions of law are analysed in article.

3. *Волков М. М.* Советское воздушное право Ч. 1. Общая. Учебное пособие. Л.: Ленкнига, 1969. 50 с.

4. *Дежкин В.П.* Воздушный кодекс СССР 1983 г. и регулирование правоотношений в гражданской авиации // Государственное управление и право: история и современность. Межвузовский сб. Л.: Изд. Ленинградского ун-та, 1984. - С. 57-66.

5. *Повітряний кодекс України.* Проект. (станом на 15 січня 2009 р).

6. *Конституція України:* Офіційне видання. К.: Міністерство юстиції України, 2006.

7. *Теорія держави і права.* Навч. посібник / За заг. ред. В. В. Колейчикова і С. Л. Лисенкова. - К.: Юрінком Інтер, 2002. - 290 с.

8. *Транспортне право України:* Навч. посіб. / За заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. - К.: Юрінком Інтер, 2002. - 416 с.

9. *Анцилевич Г. О., Покрещук О. О., Ковалевська Л.Л.* Міжнародно-правова регламентація транспортних перевезень. К.: Зовнішня торгівля, 2004. 130 с.

10. *Бобровник С. В., Богінч О. Л.* Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку. К.: Наукова думка, 1994. 315 с.