

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглядається вплив євроінтеграційних процесів на формування нормативно-правового регулювання цивільної авіації шляхом прийняття авіаційних правил України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності.

Ключові слова: цивільна авіація, авіаційні регламенти, авіаційні правила, стандарти та рекомендована практика.

Вся історія формування і становлення нормативно-правового регулювання цивільної авіації свідчить про наявність причинного зв'язку між виникненням нових правових норм, що регулюють відносини держав (як і внутрішньодержавні) по використанню повітряного простору з метою здійснення повітряних перевезень і регулюванню діяльності повітряного транспорту, та швидкими темпами розвитку авіаційної техніки.

В світлі євроінтеграційних процесів використання повітряних суден з метою міжнародних перевезень вантажів та пасажирів впливає як на обсяги, так і на структуру зовнішньої торгівлі товарами та послугами. Саме тому для України, як держави Європейського континенту важливим є ефективне нормативно-правове регулювання відносин в галузі цивільної авіації.

Окремим аспектам нормативно-правового регулювання цивільної авіації присвятили свої праці російські вчені: А.Н. Верещагін, В.Д. Бордунов, В.Н. Дежкін, А.С. Катєгов, Ю.Н. Малєєв, В.А. Чернов. Серед українських науковців слід відмітити Р.О. Герасимова, А.С. Бичкова, В.І. Рижого, А.В. Філіппова.

Існування будь-якої сучасної держави Європейського континенту характеризується, в тому числі й наявністю розвинутої транспортної інфраструктури, одним із елементів якої є й авіаційний.

Європейська інтеграція визначається як "розвиток політичних, економічних, культурних відносин України з Європейським Союзом. У перспективі результатом таких відносин може стати набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі [1, с.227].

Так, за роки незалежності прийнято певну кількість нормативно-правових актів різної юри-

дичної сили як з питань транспорту взагалі, так і правового регулювання цивільної авіації зокрема, що, безумовно, створює правовий фундамент наближення авіаційного законодавства України до *acquis communautaire*.

Поштовхом початку євроінтеграційних процесів стало прийняття Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, що ратифікована Законом України від 10.11.94р. №237/94-ВР [2]. Цією Угодою визначено, що Сторони погоджуються, що принцип свободи транзиту товарів є суттєвою умовою для досягнення цілей цієї Угоди і кожна Сторона забезпечує необмежений транзит через свою територію товарів, які походять з митної території або призначені для митної території другої Сторони.

Указом Президента України від 11.06.1998р. №615/98 [3] затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу. Одним із основних напрямів інтеграційного процесу є адаптація законодавства України, що передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює, в тому числі, й законодавство про транспорт. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти. Етапами правової адаптації є імплементація Угоди про партнерство та співробітництво.

Щодо нашого дослідження слід наголосити, що метою та завданням виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що затверджена Законом України від 18.03.2004р.

№ 1629-IV [4], визначено пріоритетні сфери, в яких здійснюється адаптація законодавства України. Одними з них є технічні правила і стандарти та транспорт, причому відносини в цих сферах, на нашу думку, регулюються численною кількістю джерел вторинного законодавства *acquis communautaire*: директивами і регламентами. Україна відповідно до норм цієї програми взяла на себе зобов'язання здійснити переклад на українську мову актів *acquis communautaire* у зазначених сферах.

В межах співпраці України в особі уповноваженого державного органу в галузі цивільної авіації до прийняття нового Повітряного кодексу України від 19.05.2011р. №3393-VI [5] (далі - ПКУ) відбулося ряд знакових подій. Так, 6-7 березня 2007 року у м. Брюссель проведено робочу зустріч з метою обговорення контексту та змісту майбутньої Угоди між Україною та ЄС щодо Спільного Авіаційного Простору, а також ряд інших питань у сфері авіаційних відносин в рамках Україна – ЄС, зокрема щодо подальшої модернізації українського авіаційного законодавства для законної гармонізації його до правил ЄС та представлення стороною ЄС сценарію поступового прийняття стандартів ЄС та законодавства у сфері авіації. Обидві сторони також погодилися продовжувати обговорення технічних питань шляхом робочих зустрічей між EASA (Європейська Агенція з безпеки авіації) та Українською стороною для розгляду подальших кроків, що впливають з інтеграції JAA (Об'єднані авіаційні власті) у EASA а також щодо безперервної експлуатації повітряних суден, спроектованих АНТК ім. Антонова, та які наразі зареєстровані в державах членах ЄС [6].

Як результат робочих зустрічей 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.) стало підписання Робочих домовленостей щодо співробітництва Державної авіаційної адміністрації України Міністерства транспорту та зв'язку України (ДААУ) та EASA у Парижі 9 грудня 2009 року [7]. Зазначеними Робочими домовленостями встановлено, що Державна авіаційна адміністрація вже визнала повноваження та завдання EASA, зокрема в сфері стандартизації шляхом процедур,

котрі впроваджують Кіпрські Домовленості (щодо розробки, прийняття та виконання спільних авіаційних вимог [8]) та погоджується, що EASA здійснюватиме стандартизаційні візити на підставі відповідних стандартів, які наведені в Додатку 1, у разі застосування та відповідно до стандартизаційних технічних методів, принципів та процедур, визначених у Додатку 2. Щодо Додатку 1 (Відповідні стандарти), то це стосується:

- А. Сертифікації льотної придатності та екологічної сертифікації повітряних суден та пов'язаних з нею виробів, компонентів та обладнання;
- В. Підтримання льотної придатності повітряних суден та авіаційних виробів, частин та приладів, та схвалення організацій та персоналу, які беруть участь в цих завданнях;
- С. Технічних вимог та адміністративних процедур в сфері OPS.
- D. Технічних вимог та адміністративних процедур в сфері FCL.

Ще у 2006 році з метою поетапного впровадження в Україні вимог міжнародних і європейських стандартів та створення умов для набуття Україною членства в Об'єднаних Авіаційних Властях країн Європи (на той час) Державною службою України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації прийнято відповідний наказ, п.1 якого передбачено "застосовувати в цивільній авіації України Спільні Авіаційні Вимоги JAR-OPS 1 "Комерційні авіаційні перевезення" (Літаки)" без офіційного їх опублікування, але зареєстрованого в Міністерстві юстиції України [8]. У літературі зазначається, що одним із способів закріплення регламентів (під ними ми розуміємо і Спільні Авіаційні Вимоги) в національних правилах і практиці є відсилка, тобто такий "спосіб юридичної імплементації, при якому держави встановлюють тільки порядок застосування тих чи інших регламентів на своїй території, використовуючи в національному законодавстві та двосторонніх договорах про повітряне сполучення відсилки на норми до регламентів" [9, с.28].

Можна погодитися з думкою про те, що з моменту приєднання нашої держави у 1992 році до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (1944р.) в Україні прийнято велику кількість нормативно-правових актів в галузі цивільної авіації, переважна більшість яких є авіаційними

правилами [10, с.15] і були прийняті відповідно до ст.7 Повітряного кодексу України 1993р.

У ч.1 ст. 1 чинного ПКУ не міститься визначення поняття "авіаційні правила". Натомість у ч.2 ст. 1 вказується, що інші терміни, що використовуються у цьому Кодексі, вживаються у значенні, наведеному у стандартах Міжнародної організації цивільної авіації та законодавчих актах України. Незважаючи на те, що в п.1.4 наказу Мінтрансу щодо сертифікації типу авіаційної техніки (до речі основоположного документу, що визначає процедуру встановлення відповідності виробу закладеним в конструкторсько-технологічній документації параметрам) і надається визначення авіаційних правил, а саме: "звід процедур, правил, норм і стандартів, виконання яких є обов'язковою умовою забезпечення безпеки польотів і охорони навколишнього середовища від впливу авіації" [11] така бланкетність в ПКУ щодо невизначеності основоположної категорії повітряного законодавства створює певний вакуум її розуміння. Однак аналіз ч.2 ст.4, чч.1 та 2 ст.5, ч.1 ст.6, чч.2, 4, 10 ст.10, чч.1-3, 5 та 6 ст.11 ПКУ дозволяє зробити висновок-характеристику авіаційних правил.

По-перше, вони є елементами державного регулювання діяльності в галузі цивільної авіації, а в разі їх порушення встановлюється відповідальність; охоплюють певні напрями держрегулювання (наприклад створення умов для повітряних перевезень та їх обслуговування), їх реалізація (напрямів) здійснюється шляхом розроблення, прийняття, впровадження і здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання авіаційними правилами України вимог.

По-друге, вони є елементами механізму управління безпекою в галузі авіації, у разі застосування яких з метою забезпечення безпеки цивільної авіації уповноваженим органом з питань цивільної авіації забороняються, скасовуються, тимчасово припиняються будь-які види польотів і авіаційна діяльність у разі їх невідповідності встановленим стандартам і авіаційним правилам України; можливе встановлення обмежень або заборон щодо вчинення певних дій суб'єктами авіаційної діяльності або зобов'язань їх вчиняти певні дії відповідно до авіаційних правил України.

По-третє, приймаючи авіаційні правила України, що регулюють діяльність цивільної авіа-

ції та використання повітряного простору України уповноваженим органом з питань цивільної авіації здійснюється нормативно-правове регулювання останніх, причому імператив щодо обов'язкового виконання АП розповсюджується на всіх юридичних та фізичних осіб на території України та суб'єктів авіаційної діяльності України за її межами.

Характеристика авіаційних правил України була б неповною, якби не наголосити на тому, що відповідно до ПКУ вони розробляються відповідно до стандартів і рєкомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), нормативних актів Міжнародної асоціації повітряного транспорту (ІАТА), Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), інших міжнародних авіаційних організацій та з урахуванням законодавства Європейського Союзу у галузі цивільної авіації.

У національному законодавстві категорії "стандарт" і "рекомендована практика" ІКАО різняться ступенем застосовності Україною вимог, що в них містяться. Так, однакове застосування вимог, що містяться в "рекомендованій практиці" визнається бажаним і Україна зазначені вимоги прагне дотримуватися, а в "стандартах" – визнається необхідним і Україна повинна дотримуватися згідно з Конвенцією про міжнародну цивільну авіацію [12].

Законодавство ЄС та нормативні акти європейських авіаційних організацій щодо правового регулювання діяльності цивільної авіації ґрунтуються на мінімальних вимогах до суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності, що містяться в міжнародних авіаційних регламентах (стандартах та рекомендованій практиці ІКАО). В літературі зазначається, що стандарти та рекомендована практика приймаються ІКАО з метою забезпечення одноманітності правил щодо міжнародної аеронавігації та міжнародного повітряного транспорту, не є суворо обов'язковими, але закладені, зокрема, в стандартах параметри безпеки спонукають держави широко ними користуватися. В той же час тривала практика застосування стандартів ІКАО свідчить про звичай, що склався і, відповідно до якого, держави надають стандартам ІКАО обов'язковий характер [13, с. 57].

Інші автори зазначають, що ІКАО та інші міжнародні авіаційні організації приймають велику кількість документів, що мають різні назви

(стандарти, рскомендована практика, керівництво, процедури та ін.) та регламентують організацію повітряного руху, пов'язаною з нею обслуговування повітряного руху тощо поєднуються поняттям "технічні регламенти" і це дозволяє виокремити їх в якісно особливий вид регламентів, які обов'язкові для виконавців і діють саме у вигляді документа [9, с. 13-14].

У теорії права серед видів норм (певних правил) виокремлюють технічні, що посідають своєрідне місце в системі соціального регулювання, обумовлене тим, що вони регулюють відносини між людьми і природою, технікою. А ряд таких технічних норм, що діють у матеріально-виробничій і управлінській сфері (а саме такою, на нашу думку, є цивільна авіація) і набули соціального значення, набувають правової сили, тобто перетворюються на техніко-юридичні з ознаками обов'язковості і охорони державними засобами, аж до примусу [14, с. 260-264]. Такі та інші суто соціальні норми поєднані в одному нормативно-правовому акті і є авіаційними правилами. Як приклад можна назвати наведені вище правила сертифікації авіаційної техніки, або правила сертифікації виробництва авіаційної техніки, сертифікації експлуатантів, повітряних перевезень пасажирів і багажу тощо, які є обов'язковими для суб'єктів авіаційної діяльності. Щодо охорони державними засобами – розділ XVIII (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації), нормами якого передбачено застосування фінансових санкцій у вигляді штрафів до правопорушників – суб'єктів авіаційної діяльності.

Висновок щодо викладеного вище. Відповідно до п.2) ч.1 ст.6 та ч.2 ст.11 ПКУ керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює повноваження щодо організації розроблення проектів авіаційних правил України і затвердження їх в установленому порядку, які підлягають обов'язковому виконанню всіма юридичними та фізичними особами на території України та суб'єктами авіаційної діяльності України за її межами. Водночас Законом України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17.03.2011 р. №3166-VI (п.29) ч.4 ст.19 та ч.1 ст.23) керівник підписує накази центрального органу виконавчої влади які мають організаційно-розпорядчий характер [15], а Голова Державіаслужби України підписує накази організаційно-розпорядчого характеру (відповідно до

п.8 Указу Президента України "Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України" від 06.04.2011 р. №398/2011 [16]). Тому для надання юридичної сили авіаційним правилам України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності, розробляються та затверджуються Державіаслужбою наказами організаційно-розпорядчого характеру та відповідали б регламентам ІКАО та законодавству ЄС (директивам та регламентам) необхідно внести в ПКУ, ЗУ "Про центральні органи виконавчої влади" та Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України" зміни в частині реєстрації нормативно-правових актів Державіаслужби в Міністерстві юстиції України.

Література

1. *Замніус В.* Орієнтири виборця 2002. Довідник / В. Замніус, Д. Коврижснко, Д. Котляр та ін. – К.: Міленіум, 2002. – 308с.
2. *Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами:* Закон України від 10.11.94р. №237/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – №46. – Ст.415
3. *Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу:* Указ Президента України від 11.06.1998р. №615/98 // Політика і час. – 2000. – № 3-4. – С. 40-52.
4. *Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу:* Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-96-%EF>.
5. *Повітряний кодекс України* від 19.05.2011р. №3393-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст.1881.
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/printcr/30156>.
7. *Робочі домовленості між Державною авіаційною адміністрацією Міністерства транс-*

порту 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. *Про* застосування в цивільній авіації України Спільних Авіаційних Вимог JAR-OPS 1 "Комерційні авіаційні пересезення" (Літаки): Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 21.02.2006р. №137 // Офіційний вісник України.– 2006.– № 10.– Ст.661.

9. Категов А.С., Лебедева М.Ю., Кокуев Ю.М. Организационно-правовой механизм реформирования системы обслуживания воздушного движения / А.С. Категов, М.Ю. Лебедева.– Элиста: АПП "Джангар", 2001.– 120 с.

10. Кузін С.Г. Авіаційні правила України: сучасні проблеми та перспективи / С.Г. Кузін // Повітряне і космічне право: Юридичний вісник. Наукові праці Національного авіаційного університету.– К.: Видавництво Національного авіаційного університету "НАУ-друк", 2007.– № 2.– С. 21-25.

11. *Про* затвердження Правил сертифікації типу авіаційної техніки (розділи А, В, С, D, E ча-

стини 21 Авіаційних правил України "Процедури сертифікації авіаційної техніки"): Наказ Міністерства транспорту України № 611 від 03.11.2000 р. // Офіційний вісник України.– 2001.– № 1.– Ст.40.

12. *Про* затвердження Положення про порядок використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002р. № 401 // Офіційний вісник України.– 2002.– № 14.– Ст.727.

13. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. Учебное пособие / В.Д. Бордунов.– М.: НОУ ВКШ "Авиабизнес"; изд-во "Научная книга", 2007.– 464 с.

14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун. Пер. з рос.– Харків: Консум, 2001.– 656 с.

15. Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17.03.2011 р. №3166-VI // Відомості Верховної Ради України.– 2011.– № 38.– Ст.385.

16. *Про* затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. №398/2011 // Офіційний вісник України – 2011.– № 29.– Ст. 1233.

Є.К. Єряшов

Влияние европейских интеграционных процессов на формирование нормативно-правового регулирования гражданской авиации Украины.

У статті розглядається вплив євроінтеграційних процесів на формування нормативно-правового регулювання цивільної авіації шляхом прийняття авіаційних правил України, що регулюють різні аспекти авіаційної діяльності.

Y.K. Yeryashov

The influence of the European integration process on the formation of legal regulation of civil aviation in Ukraine

The article examines the influence of European integration processes on the formation of legal regulation of civil aviation by making aviation regulations of Ukraine regulating various aspects of aviation.