

**В. О. Зусьва,**

кандидат політичних наук, доцент

**В. Б. Череватюк,**

кандидат історичних наук, доцент

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АВІАЦІЇ ЗАГАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*Статтю присвячено аналізу деяких аспектів регулювання авіації загального призначення в Україні. Відповідно до теми визначено основні особливості та проблемні моменти авіації загального призначення України на сучасному етапі її розвитку. У статті детально охарактеризовано можливі форми взаємовідносин авіації загального призначення та держави. Проведено аналіз законодавчої бази в у цій сфері, що дало підстави для уточнення поняття авіації загального призначення. Зокрема конкретизовано сферу «загального призначення» на основі використання загальносвітового досвіду.*

**Ключові слова:** авіація загального призначення, правове регулювання, держава, ІКАО, Державна авіаційна служба України.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

У сучасному світі потужним конкурентом комерційному повітряному транспорту стає авіація загального призначення. Зокрема, на останній 38 сесії Асамблеї ІКАО було відзначено особливу роль АЗП в розвитку світової цивільної авіації. Щодо розвитку авіації загального призначення в Україні ситуація не є оптимістичною. Перше на що слід звернути увагу проблеми визначення авіації загального призначення.

Аналіз світової практики цивільної авіації дозволяє виокремити такі два напрямки, що склалися на сьогодні. Перший пов'язаний з її використанням в якості комерційного повітряного транспорту для громадських перевезень пасажирів, багажу, вантажів та пошти за внутрішніми та міжнародними повітряними маршрутами. Зазначені види перевезень виконуються авіаперевізниками на основі публічного договору перевезення пасажирів повітряним транспортом. Зміст такого договору визначається законодавством, а послуги надають на платній основі. Другий напрямок не пов'язаний з першим, оскільки в задачі авіації загального призначення не входить надання регулярних та нерегулярних послуг з перевезення пасажирів та багажу він віднесений до виключної компетенції комерційного повітряного транспорту [1]. Власне, така його функціональна спрямованість визначена повітряним законодавством багатьох країн світу. Сфера застосування авіації загального призначення охоплює особисті, ділові, спортивні, навчальні та інші цілі та знаходиться у власності великих корпорацій, льотних шкіл, приватних осіб та некомерційних організацій. Виходячи з зазначеного ІКАО розрі-

зняє такі види авіації загального призначення як: аеротаксі, корпоративна авіація, приватна авіація, ділова авіація.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В Україні даною проблематикою займається не так багато фахівців. Щодо зарубіжних дослідників АЗП, то тут слід відзначити таких вчених, як В. Д. Бордунов, О. М. Смирнов, Н. Ф. Карпов, С. В. Казачковський, В. В. Костин та ін.

**Мета даної статті** з'ясувати проблеми правового регулювання авіації загального призначення в Україні та вказати окремі шляхи їх подолання. Конкретизувати визначення та сферу «авіації загального призначення» на основі використання світового досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб з'ясувати що являє собою авіація загального призначення в Україні, слід звернутися до Повітряного кодексу, в якому прийняте таке визначення АЗП – авіація, що не використовується для здійснення комерційних повітряних перевезень і виконання авіаційних робіт [2]. В інших нормативно-правових актах, як-то в Законі України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» зазначено, що авіація загального призначення – цивільна авіація, діяльність якої не стосується регулярних авіаперевезень та авіатранспортних операцій, що виконуються за плату або за наймом [3]. В Наказі Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації міститься таке: «Авіація загального призначення – цивільна авіація, яка використовується на безоплатній основі» [4]. Отже, як бачимо, базовий нормативно-правовий акт, що регулює діяльність в сфері авіації – Повітряний

кодекс України, на жаль, не дає уявлення про предмет регулювання авіації загального призначення, не закріплює можливість здійснення в рамках АЗП будь-якої комерційної діяльності, у тому числі авіаційних робіт, допускає двояке тлумачення в частині положень АЗП і тим самим істотно звужує спектр можливостей для учасників авіації загального призначення, роблячи даний сектор авіації економічно непривабливим.

Відповідно, не зважаючи на те, що дана норма не містить прямої заборони на здійснення АЗП будь-якої комерційної діяльності, виходячи з одноманітності норм Повітряного кодексу України, наведене формулювання ставить під сумнів питання правомірності проведення АЗП платних авіаційних робіт, чим також допускає її двояке (в більшості своїй, обмежувальне) тлумачення і вимагає додаткових роз'яснень з боку уповноваженого органу виконавчої влади у кожному конкретному випадку, що не уявляється можливим.

Намагаючись конкретизувати визначення авіації загального призначення, слід звернутись також до того уявлення, що формується в ЗМІ та в суспільстві загалом. Як правило, йдеться про малі одномоторні повітряні судна, що використовуються або для сільськогосподарських потреб або для розваг.

Аналіз зарубіжних джерел дозволяє зробити висновок про те, що таке хибне уявлення про АЗП формується на рівні базових принципів. Розповсюджене розуміння ґрунтується на тому, що авіація це сукупність літаків, аеродромів, технічної та організаційної структури [5]. Тобто, іншими словами авіація сприймається як явище. В сучасному світі дещо інше розуміння. Авіація сприймається переважно з позицій свого діяльнісного аспекту, роду занять. В такому розумінні авіація являє собою сукупність польотів або інших авіаційних робіт.

Авіація загального призначення – це польоти та авіаційні роботи, що виконуються з певною метою. Очевидно, що цілі, яким служить АЗП, різноманітні. Більша частина з них – це польоти на навчання, приватні та корпоративні перельоти, сільськогосподарське застосування, медичні польоти і польоти на виконання інші корисних завдань [5]. Слід зазначити, що різноманітність авіації загального призначення та авіаробіт є настільки великою, що ІКАО дає визначення для неї методом виключення: «Політ повітряного судна, крім комерційної повітряного перевезення або польоту, пов'язаного з виконанням авіа робіт» [6]. Таким чином, «загальне призначення» – це виконання певного виду авіаційних робіт.

Здійснення авіаробіт за плату або для потреб приватного замовника можна визначити, ґрунтуючись на правилах ІКАО, як політ повітряного судна, в ході якого зазначене судно використовується для забезпечення спеціалізованих видів обслуговування в таких галузях, як сільське господарство, будівництво, фотографування, топографічна зйомка, спостереження і патрулювання, пошук і рятування, повітряна реклама і т.д. [6]. Таким чином, коротке визначення основної мети авіаційних робіт – це робота повітряних суден, пов'язана з виконанням конкретного завдання.

Як відомо, світова авіаційна інфраструктура створювалася, насамперед, для використання регулярними авіалініями, військовою та державною авіацією. Поряд з цим АЗП має мінімум спеціальних потреб і створює незначне навантаження на інфраструктуру та послуги, що надаються регулярними комерційними польотами. Єдиним винятком щодо даного твердження є той факт, що АЗП отримує максимум переваг від використання малих і регіональних аеродромів [5].

Однак, незважаючи на те, що авіація загального призначення отримує максимум переваг від своєї унікальної гнучкості та утилітарності, вона повинна періодично використовувати великі аеродроми. При цьому вона використовує все більш обмежені ресурси доступних злітно-посадочних смуг і повітряного простору над великими аеродромами. Складність польотів в таких районах часто вимагає різноманітного і дорогого устаткування на борту всіх повітряних суден, а не тільки великих реактивних літаків. Все це в цілому створює бар'єри для польотів АЗП.

В реальності ж, особливі характеристики повітряних суден АЗП та їх здатність залишатися нижче повітряного простору з жорстким управлінням, дозволяють таким повітряним суднам уникати обмежень, накладених на великі, більш продуктивні повітряні судна [5]. Для прикладу: більшість літаків авіації загального призначення можуть легко злітати і сідати на смугу розмірами 1000 x 15 м, що становить десяту частку площі, необхідної великим реактивним літакам. Також, залишаючись на низьких висотах і в межах спеціально виділених коридорів, АЗП не вимагає використання дорогих систем спостереження і навігаційного обладнання.

По суті, повітряні судна АЗП літають по периферії інфраструктури, створеної для авіаліній. Менші повітряні судна вбудовуються в невикористовувану ємність більшої системи, збільшую-

чи її ефективність. При цьому дотримується найважливіший принцип: використання авіаційної інфраструктури в кожній державі має бути засноване на принципах рівності, щоб забезпечувати всі види польотів.

В зарубіжних країнах АЗП робить істотний внесок у розвиток національної економіки, підвищує якість і рівень життя там, де вона широко застосовується. До кінця ХХ століття 89 % всіх цивільних повітряних суден у світі використовувалося в рамках АЗП і 80 % всіх пілотів літають на літаках такого типу. У США, Канаді, Бразилії та Європейському Союзі виробництво повітряних суден для АЗП в сукупності перевищує за вартістю виробництво військових літаків. Станом на 2013 рік по всьому світу експлуатувалося понад 360 тисяч повітряних суден авіації загального призначення. Економічний внесок АЗП у ВВП США становить 90 % порівняно з 10 %, які отримуються від регулярного комерційного повітряного транспорту. Наведені цифри можна пояснити тим, що в США зареєстровано понад 225 000 тисячі повітряних суден АЗП, з 13500 аеродромів в США безпосередньо до АЗП відносяться 5 000 000 аеродромів чотирьох типів [7].

Характеризуючи ситуацію щодо сфери авіації в Україні слід зазначити, що вона не є оптимістичною. На користь зазначеного свідчать останні події, що пов'язані з діяльністю Державіаслужби України.

Зокрема, 27 листопада 2014 року Міністерство юстиції призупинило введення в дію наказу Державної авіаслужби про нові Авіаційні правила надання прав на повітряні маршрути [8]. Наказ Державіаслужби «Про затвердження Авіаційних правил «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній» [9] було ухвалено 24 жовтня і зареєстровано Міністром 13 листопада. Проте не оприлюднено у офіційних виданнях.

Таке призупинення пов'язане з надходженням численних звернень суб'єктів господарювання щодо неврахування Державною авіаційною службою при прийнятті проекту наказу «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній» висновків та пропозицій, наведених у витязі з протоколу експертної групи з питань реформування галузі авіаційного транспорту від 11 серпня 2014 року (створеної при Міністерстві інфраструктури), а також інших зауважень [10].

Пропонуючи вирішення гострої ситуації, Міністерство юстиції звернулось до Міністерства

інфраструктури та Державної авіаційної служби з пропозицією провести відкриті громадські обговорення щодо наказу Державної авіаційної служби від 24 жовтня 2014 року № 686 «Про затвердження Авіаційних правил України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній» [9]. Лише після врахування усіх пропозицій, висловлених громадськістю, Міністерство юстиції у максимально стислі строки здійснить правову експертизу та державну реєстрацію запропонованих змін до зазначеного наказу.

Скандальною новелою вищезазначених Правил стала норма про те, що права на експлуатацію міжнародних регулярних чи чартерних рейсів надаватимуться лише компаніям, в яких не менше 50 % належать українським бенефіціаріям – державі Україна чи її громадянам. Щоб отримати право на здійснення регулярних міжнародних рейсів, компанія має здійснювати регулярні внутрішні рейси не менше, ніж 12 місяців [10]. Крім того, у нових правилах йшлося про те, що перевізник може отримати право на новий маршрут після перемоги у конкурсі, під час якого компанії змагаються за показниками використання раніше виданих призначень, розмірами флоту, кількості персоналу та кількістю внутрішніх рейсів.

Представники деяких перевізників заявили, що за правилами, запропонованими Державіаслужбою, нові компанії взагалі не зможуть зайти на український ринок, а тим, що вже працюють на ньому, буде важко отримати дозволи на нові маршрути [10]. Представники авіаперевізників заявили про те, що попри очікування більшої відкритості та наближення до європейських норм, український авіаринок стає дедалі закритішим та монополізованим.

Після зміни влади в Україні та підписання політичної частини Угоди про асоціацію з ЄС очікувалося, що ситуацію на українському авіаринку допоможе змінити угода про Єдиний повітряний простір між Україною та ЄС, парафрована ще 2013 року. Ця угода передбачає право українських та європейських компаній здійснювати рейси між Україною та країнами ЄС без обмежень та міждержавного погодження маршрутів. На думку фахівців, від цього виграли б, передусім, споживачі, адже конкуренція сприяла б зниженню цін на квитки та покращенню сервісу. Проте Угоду про «відкрите небо» й досі не підписали. Офіційна причина – внутрішні процедурні складнощі у самому ЄС [10].

Наведена вище ситуація свідчить про те, що невирішених проблем в сфері цивільної авіації в Україні чимало. Авіація загального призначення в Україні не отримує належного розвитку. держава не вважає за потрібне забезпечувати доступ масового цивільного та корпоративного споживача до використання повітряних суден малої провізної ємності та зробити його максимально широким і відкритим. Зараз такий доступ до АЗП обмежений. З 90-х років по теперішній час практично нічого не зроблено для створення сприятливих економічних і правових умов розвитку ринку АЗП в країні. Навпаки, політика бездіяльності і пасивності зводить АЗП до того, що Україна значно відстала у цій сфері цивільної авіації від передових країн десь на 40-50 років.

Для того, щоб з'ясувати в якому економічному та правовому просторі діє АЗП в Україні, слід звернутися до діагностики. Здійснення якої сьогодні є важливим кроком у напрямку вироблення нових економічних і правових орієнтирів проведення державної політики в цій галузі з тим, щоб проводити не політику застою і відставання, а стимулювання діяльності АЗП в інтересах суспільства і держави.

Тисячоліттями у людини відсутні можливості використовувати повітряний простір якимось чином. Все змінилося на початку двадцятого століття, коли з'явилася авіація. Повітряний простір стала освоювати авіація, що поставило питання про те, хто його господар, хто має право й може ним користуватися та розпоряджатися. Це питання було вирішене в Паризькій конвенції про регулювання повітряної навігації 1919 р. Замість нічийного, повітряний простір над державною територією було визнано міжнародним правом суверенним [11].

Протягом усього двадцятого століття накопичувався досвід використання повітряного простору в цілях авіації. У преамбулі Чиказької конвенції 1944 р сказано, що цивільна авіація повинна розвиватися «раціонально і економічно» [12]. Ця установка стимулювала процес вироблення раціональних економічних підходів до управління аеронавігації і цей процес у світі триває. Не відразу, поступово повітряний простір «вмикається» в господарський оборот, що викликало необхідність впорядкування господарської діяльності авіації спеціальними національними законами і правилами. Однак, на жаль, до теперішнього часу державні органи таким упорядкуванням особливо не займалися.

Цілком очевидно, що чинна економічна модель українського повітряного транспорту, що

заперечує принципи лібералізації та відкритого неба, підтримані ІКАО ще на початку 90-х і вживані переважною більшістю держав її членів, неефективна. Зазначене демонструють вищезгадані події.

**Висновки.** Щоб створити ефективну модель взаємодії держави та АЗП, необхідно прийняття державою кардинальних заходів щодо виведення цього сектору зі стану застою. Для цього слід розробити і прийняти цільову програму поетапного створення нової економічної і правової моделі розвитку АЗП. Зміст програми має включати реалізацію таких основних завдань:

- моніторинг економічної ситуації в АЗП і вироблення на цій основі нової економічної моделі з урахуванням вітчизняного та світового досвіду;
- моніторинг повітряного законодавства і вироблення на цій основі національного закону «Про авіацію загального призначення» та необхідних підзаконних актів, що доповнять його;
- створення механізму впровадження і застосування стандартів і рекомендованої практики ІКАО в діяльність АЗП;
- створення науково-практичної бази підтримки розвитку АЗП;
- створення державної системи управління діяльністю АЗП з обов'язковим включенням до неї представників громадських авіаційних організацій. Такий підхід поширений в США, Канаді і Європі і дозволяє державі прицільно і точно регулювати діяльність АЗП з урахуванням думки авіаційного бізнесу;
- відновлення національного літакобудування, зокрема для АЗП, щоб покінчити з технологічною залежністю та набути Україною статус авіаційної держави;
- відновлення системи доступної підготовки пілотів на планерах зі шкільного віку для тренування моторики з дитинства;
- створення механізму впровадження культури безпеки в діяльність АЗП. У цьому є гостра необхідність, враховуючи, що цієї культури нерідко не вистачає авіаторам АЗП;
- розробка механізму застосування потенціалу «Закону про саморегулювання» для впровадження принципів саморегулювання в діяльність АЗП. Принципи і методи саморегулювання повинні доповнювати державне регулювання у цій сфері. В той же час зазначене дозволить уникнути надмірного регулюючого втручання держави у діяльність АЗП.

Зазначений перелік цілей запропонованої програми не є вичерпним і цілком може бути допов-

нений. Наведена програма повинна привести до перегляду державної політики щодо цього виду цивільної авіації, допоможе Україні подолати відсталість в галузі АЗП.

#### Література

1. *Бордунов В. Д.* Авиация общего назначения: стратегический просчет регулятора / О. Смирнов, Н. Карпов, С. Казачковский, В. Костин // 15 сентября 2014 года / Aviation EXplorer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aex.ru/docs/2/2014/9/15/2117>

2. *Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI* // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.

3. *Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 12 липня 2003 року № 545-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

4. *Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.avia.gov.ua/>

5. *Швыдкин А.* Что такое авиация общего назначения / А. Швыдкин // Журнал JET. – 2009. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.atminst.ru/publications/36/>.

6. *Приложение 6 к Конвенции о международной гражданской авиации: Эксплуатация воздушных судов (Часть 1)* / Документы ИКАО // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://airspot.ru/library/book/ikao-prilozhenie-6-k->

*konventsii-o-mezhdunarodnoy-grazhdanskoj-aviatsii-ekspluatatsiya-vozdushnyh-sudov-chast-1*

7. *General Aviation Scientific & Technical Center Ltd. Ph. D. Sergey Araslanov* «Prospects of general aviation fleet? market in Russia and Ukraine» Kharkiv, 2010. P. 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aviajournal.com/lib/GA.pdf/>

8. *Нові авіаційні правила винесуть на обговорення / Закон і бізнес* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/111026-novi\\_aviaciyni\\_pravila\\_vinesut\\_na\\_obgovorennya.html](http://zib.com.ua/ua/111026-novi_aviaciyni_pravila_vinesut_na_obgovorennya.html)

9. *Державною авіаційною службою України відповідно до частини четвертої статті 94 Повітряного кодексу України наказом від 24.10.2014 № 686 затверджені авіаційні правила України «Порядок надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній», які зареєстровані Міністерством юстиції України від 13.11.2014 за № 1440/26217* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.avia.gov.ua/front/printer/2436>

10. *В українському небі стало затісно?* // Гигамир. Новости. Украина. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gigamir.net/news/kyiv/pub1290625>

11. *Бордунов В. Д.* Международное воздушное право. Учебное пособие / В. Д. Бордунов. – М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2006. – 464 с.

12. *Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_03](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_03)

#### **В. А. Зуєва, В. Б. Череватюк**

Правовое регулирование авиации общего назначения в Украине: современные проблемы и перспективы развития

Статья посвящена анализу некоторых аспектов регулирования авиации общего назначения в Украине. Согласно теме определены основные особенности и проблемные моменты авиации общего назначения Украины на современном этапе ее развития. В статье подробно охарактеризованы возможные формы взаимоотношений авиации общего назначения и государства. Проведен анализ законодательной базы в данной сфере, что дало основания для уточнения понятия авиации общего назначения. В частности конкретизирована сфера «общего назначения» на основе использования общемирового опыта.

**Ключові слова:** авиация общего назначения, правовое регулирование, государство, ИКАО, Государственная авиационная служба Украины.

**V. Zueva, V. Cherevatiuk**

Legal regulation of the general aviation in Ukraine: problems and prospects of development

This article examines some aspects of regulation of the general aviation in Ukraine. Under the topic the main features and problem of the general aviation Ukraine at the present stage of its development are determined. The article describes the forms of relations of general aviation and the state. The authors analyze the legal framework in this area that gave reason to clarify the concept of general aviation. In particular the area of «general purpose» is specified on the basis of global experience.

The authors characterize economic and legal model of the general aviation that currently operates in Ukraine, define trends of its development. Also they emphasize that there are prerequisites for the development of general aviation, including its non-traditional species. This requires solving the problem of legal regulation, assessment of market structure and trends of aircraft's technical upgrading.

**Key words:** general aviation, legal regulation, state, ICAO, State Aviation Service of Ukraine.