

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В НАПРЯМІ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ПОВІТРЯНОГО РУХУ

Інститут повітряного і космічного права НАУ, E-mail:slipchenko@law-office.kiev.ua

Автором статті зроблено спробу висвітлити шляхи гармонізації українського законодавства з повітряним правом ЄС.

Римським договором 1957 року про створення Європейського Економічного Союзу було встановлено, що одним із напрямів загальної політики повинна бути спільна транспортна політика держав-членів Європейського Союзу. Однак вже перші спроби проведення спільної транспортної політики зіштовхнулись із значними труднощами. Так, очевидною стала неготовність держав-членів Європейського Союзу поступитися прерогативами в сфері транспортної політики, що проявилось у їх активному протистоянні спробі Європейської Комісії побудувати загальну транспортну політику Європейського Союзу за зразком загальної сільськогосподарської політики, а саме замінити жорстке національне регулювання не менш жорстким комунітарним. Саме через таку позицію держав-членів ЄС було прийнято рішення перенести акцент на поступове формування передумов для переходу до ефективної загальної транспортної політики ЄС. Одним із напрямів такої роботи була лібералізація перевезень між державами-членами ЄС, зокрема усунення дискримінації у формуванні тарифів залежно від національності власника вантажів. Одночасно Європейська Комісія запропонувала ряд заходів щодо зближення національних правових систем регулювання транспорту, зокрема гармонізації діючих в цій сфері та суттєво відмінних між собою правових, технічних, фіскальних, соціальних та економічних норм.

Найбільш стійким з точки зору протистояння лібералізації транспортної політики та гармонізації правового регулювання транспортної галузі Європейського Союзу виявився найдинамічніший та найсучасніший сектор — повітряний транспорт. Слід зазначити, що аж до 1986 року, коли Суд ЄС прийняв рішення, що загальні правила конкуренції повинні застосовуватись і в цьому секторі, повітряні перевезення регулювались міжурядовими угодами, які по суті виключали будь-яку конкуренцію [1]. Саме цим і пояснювався той факт, що 95 % з 630 рейсів в Європі були монополізовані одним чи двома авіаперевізниками. Згідно з оцінкою Європейської Комісії у 1994 році західноєвропейські авіалінії були на 20 % менш ефективні, ніж американські через високі ціни, обмежений вибір послуг та загальну поширену практику державного субсидіювання національних авіаліній. За організацію повітря-

ного простору, розробку мережі маршрутів, розширення допоміжної аеронавігаційної інфраструктури та за пов'язані з цим процедури несла відповідальність виключно держава самотійно. У кращому випадку координація дій між країнами здійснювалася через Міжнародну організацію цивільної авіації (ІКАО). У зв'язку з цим було створено ряд регіональних європейських груп під егідою «Групи планування аеронавігації в Європі», зокрема окрему Групу управління повітряним рухом, що несла відповідальність за вирішення питань повітряного простору у ширшому спектрі, а також за формування Європейської служби управління потоком повітряного руху та за правила і документальну базу управління повітряним рухом. Однак при цьому державне планування обслуговування повітряного руху все ще відігравало важливу роль, і координація повітряного простору та створення маршрутів часто зводилися до обговорення міжнародних сполучень, передбачених на державному рівні.

Важливий поштовх до більш централізованого правового регулювання повітряного простору Європи відбувся при схваленні на політичному рівні європейськими державами «Стратегії розвитку на 1990-ті роки, розробленої Європейською конференцією з питань цивільної авіації» та подальшій передачі повноважень стосовно нагляду за її виконанням організації Євроконтроль. Дана організація була створена у 1960 році для організації, обслуговування та контролю польотів повітряних суден над територіями західноєвропейських держав-учасниць через надзвичайну актуальність проблеми запобігання зіткненням між військовими та цивільними літальними апаратами та загального забезпечення польотів як цивільних, так і військових повітряних суден. Євроконтроль швидко пристосувався до своєї нової ролі, підібрав новий штат працівників і запровадив зручну й ефективну схему роботи із зацікавленими сторонами — державами Європи.

Що стосується інших проблем використання повітряного простору, то була створена цільова група з питань структури й управління повітряним простором. Згодом її обов'язки виконували «Група планування повітряного простору» та «Група з питань повітряного простору та навігації». Остання досі є головним органом, активну участь у якому беруть майже всі з 41 держави-

члена Європейської конференції цивільної авіації, створеної у 1954 році на Стразбурзькій конференції, а також представники міжнародних організацій, причому зацікавлені сторони можуть бути як цивільні, так і військові. Вона організовує спеціалізовані підгрупи для створення мереж маршрутів, управління повітряним простором, розробки правил управління повітряним рухом та розвитку навігації. Беручи до уваги ці розробки, ІКАО вирішило розпустити збори Групи управління повітряним рухом та Збори з питань мережі повітряних трас і доручила додаткові завдання, пов'язані з розвитком повітряного простору Європи, організації ЄВРОКОНТРОЛЬ на постійній основі.

Завдяки Європейській програмі узгодження та інтеграції управління повітряним рухом та Європейській програмі управління повітряним рухом за роки роботи організація ЄВРОКОНТРОЛЬ досягла успіхів у реалізації великого кола завдань. Так, була поступово вдосконалена мережа європейських маршрутів через впровадження коротко-, середньо- і довгострокового циклів розвитку, була розроблена та впроваджена в 1996 році концепція раціонального використання повітряного простору, впроваджено у квітні 1998 року обов'язкову наявність під час польоту обладнання основної зональної навігації, що надало змогу впровадити маршрути з використанням зональної навігації по всій Європі, у січні 2002 року була запроваджена «Зменшена мінімальна відстань при вертикальному розділенні між повітряними судами» (Європа першою у світі впровадила цю концепцію), розпочато з 27 листопада 2003 року роботу, яка має на меті повне узгодження класифікації повітряного простору в усіх (41) державах-членах Європейської конференції з питань цивільної авіації через впровадження однієї класифікації над ешелонам польоту 195 тощо [2].

Отже, більше двадцяти років Євроконтроль займається гармонізацією систем, плануванням та реалізацією програм і проектів для держав-членів організації. Завдяки цим програмам було досягнуто значних успіхів. Так, за минуле десятиліття обсяги повітряних перевезень зросли більш ніж на 50 %. Сьогодні здійснюється близько 8,5 мільйонів рейсів на рік та до 28 000 рейсів у найбільш завантажені дні. Навіть за цих умов протягом даного періоду європейська система збільшила обсяги перевезень на 80 %.

Кілька років тому Європейська комісія стала ініціатором нових різноманітних досліджень для утворення Єдиного європейського простору. Ці дослідження включали в себе і такі сфери діяльності, як організація повітряного простору на основі концепції «Єдиного європейського неба». Коротко окреслюючи зміст цієї концепції, слід зазначити, що у межах програми «Єдине європейське небо» пропонується створити загальні правила використання повітряного простору, які

прискорять адаптацію системи управління повітряним рухом до потреб користувачів. У подальшому управління повітряним рухом здійснюватиметься не згідно з державними кордонами, а з урахуванням масштабів повітряного руху. Після створення функціональних блоків повітряного простору програма «Єдине європейське небо» забезпечить держави-члени організації механізмами їхнього застосування.

Планується, що програма «Єдине європейське небо» надасть необхідну підтримку для підвищення пропускну здатності та ефективності використання повітряного простору. На необхідності цього наголошувала комісія ЄВРОКОНТРОЛЮ з розгляду питань ефективності функціонування системи у своїх останніх звітах. Впровадження програми ЄЄН сприятиме більшій прозорості, покращенню процесу обміну інформацією завдяки технічним можливостям взаємодії та більш ефективному управлінню повітряним рухом та пропускну здатністю. Це буде вигідним як постачальникам послуг, так і користувачам завдяки зменшенню інвестицій та експлуатаційних витрат, а також більш ефективному використанню ресурсів. Очікується, що об'єднання технічних систем та узгодження стандартів стосовно видачі свідоцтв диспетчерам служби управління повітряним рухом приведе до зменшення інвестицій та більш раціонального використання робочої сили у сфері обслуговування і, зрештою, створення безпечнішого середовища для користувачів повітряного простору та диспетчерів.

Незважаючи на той факт, що вищезазначена концепція була започаткована багато років тому, фактична робота над програмою «Єдине європейське небо» була розпочата лише на початку 2000 року. Але вже наприкінці січня 2004 року чотири законопроекти, що складають пакет програми «Єдине європейське небо», одностайно схвалив Європейський Парламент, а на початку лютого вони були також одноголосно схвалені всіма членами Ради Європейського союзу та опубліковані в Офіційному журналі Європейського Союзу 31 березня 2004 [3]. На підставі цього Європейська комісія надала мандат організації Євроконтроль для розробки виконавчих постанов стосовно раціонального використання повітряного простору.

Спочатку спостерігачі були скептично налаштовані щодо реалізації Європейським Союзом вищезгаданого проекту. Вони наголошували на всіх перешкодах, що протягом багатьох років стояли на шляху проведення справжньої реформи в організації управління повітряним рухом, а саме: наполягання держав-членів організації на збереженні суверенітету, необхідності підтримання стратегічної рівноваги між закріпленими, майже ворожими позиціями серед постачальників послуг та профспілок, проблемі узгодження планів й сподівань Європейського Союзу та ЄВРОКОНТРОЛЮ.

Сьогодні програма «Єдине європейське небо» користується широкою підтримкою, оскільки пакет програми відображає бажання держав-членів організації передати широкі повноваження Європейському Союзу та відійти від традиційного державного підходу до організації управління повітряним рухом. Можна також говорити про загальне позитивне ставлення постачальників послуг та членів профспілок до програми, що свідчить про зростання взаєморозуміння між партнерами у цій галузі авіатранспорту. Авіакомпанії, які давно вже готували підґрунтя для впровадження програми, можливо, дещо занепокоєні невідворотністю компромісів у ході подальшої роботи в цій складній сфері діяльності, але вони також підтримують пакет та очікують його впровадження найближчим часом.

Програма «Єдине європейське небо» є одним з кроків на шляху гармонізації повітряного законодавства держав-членів Європейського Союзу, яка, своєю чергою, є інструментом створення правових умов, необхідних як для нормального функціонування спільного та внутрішнього ринку в рамках ЄС, так і для забезпечення ефективного та безпечного повітряного руху в межах всієї Європи зокрема.

На сучасному етапі свого розвитку Україна здійснює наближення свого законодавства на різних рівнях: через приєднання до багатосторонніх міжнародних конвенцій з міжнародного повітряного права, виконання зобов'язань, що випливають з членства в міжнародних організа-

ціях, а також у ході підготовчої роботи до вступу в такі організації (в рамках укладених угод), як Європейський Союз. Саме тому основним напрямом державної політики України в галузі повітряного транспорту має стати реформування всього масиву національного повітряного законодавства через приведення його у відповідність до європейських стандартів, закріплених в чинних документах ІКАО, ОБСС, Ради Європи та Європейського Союзу, організації ЄВРОКОНТРОЛЬ тощо. Запорукою успішності цього процесу має стати чітке розуміння структури європейського правового простору, ролі та місця його компонентів у формуванні єдиного європейського повітряного права та активна участь у дослідженні й реалізації основних тенденцій та напрямів розвитку правового регулювання галузі повітряного транспорту Європи, провідна роль серед яких належить сьогодні, безперечно, реалізації програми «Єдине європейське небо».

Список використаних джерел

1. Европейское международное право. Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. — М., «Международные отношения», 2005 г. — С. 244.
2. Lex Hendricks. The Single European Sky airspace regulation.//Skyway.Volume7, Number 32. — 2004. — С. 23.
3. http://www.europa.eu.int/eurlex/en/archive/2004/l_09620040331en.html.

А. В. Слипченко

Актуальные проблемы гармонизации украинского законодательства с законодательством Европейского Союза в направлении либерализации воздушного движения.

Автором статьи осуществлена попытка осветить пути гармонизации украинского законодательства с Воздушным правом ЕС.