

АВІАЦІЙНІ ПРАВИЛА УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Інститут повітряного і космічного права НАУ, E-mail: justitia@ nau.edu.ua

У статті розглядаються сучасний стан розробки і застосування авіаційних правил України та проблеми їх адаптації до стандартів і вимог Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), Міждержавного авіаційного комітету (МАК) та Об'єднаних авіаційних властей (ЈАА).

З моменту приєднання нашої держави у 1992 році до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. (Чиказька конвенція) [1] в Україні прийнято більше п'ятисот нормативно-правових актів в галузі цивільної авіації, переважна більшість з яких згідно зі ст. 7 Повітряного кодексу України [2] є авіаційними правилами, а ними визначається і регулюється порядок діяльності цивільної авіації України, з метою забезпечення безпеки польотів та екологічної безпеки. З кожним роком кількість цих актів прогресивно збільшувалась. Якщо у 1995 році було прийнято тільки 13 нормативно-правових актів, то вже в 2005 році цей показник досяг цифри 105 за рік. Така велика кількість може свідчити про достатньо високий рівень уваги держави до проблем безпеки авіації, але об'ємний масив процедур, норм, правил, стандартів і вимог потребував постійних змін та удосконалення, що не завжди забезпечувалось в процесі багаторазової реорганізації органів державного управління в галузі цивільної авіації. На даний час є наявним ряд проблем, пов'язаних з відповідністю авіаційних правил України міжнародним договорам України та їх неузгодженістю між собою.

Певні проблеми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (ЄС) в галузі цивільної авіації були предметом досліджень В.І. Рижного, Н.М. Пасічник, А.В. Філіппова, А.В. Сліпченко, але дійсно комплексних наукових досліджень стану нормативного регулювання безпеки польотів і екологічної безпеки цивільної авіації на сучасному етапі в Україні явно бракує. Метою даної публікації є аналіз сучасного стану національної нормативної бази у галузі цивільної авіації, визначення проблем та перспективних шляхів удосконалення авіаційних правил України, доведення необхідності залучення до цього процесу максимально широкого кола науковців та фахівців-практиків.

Повітряний кодекс України, прийнятий у 1993 році, визначає, що авіаційні правила не повинні суперечити положенням Чиказької конвенції та додаткам до неї.

Угодою, про цивільну авіацію і використання

повітряного простору (Мінська угода) [3], яку підписала Україна ще в грудні 1991 року, передбачалось встановлення сфер спільного регулювання в межах частини погоджених функцій, які не протирічать внутрішньому законодавству держав, що підписали угоду. Так стаття 7 Мінської угоди однією з таких сфер спільного регулювання визначала розробку міждержавних нормативних актів і стандартів з урахуванням вимог ІСАО 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 АП-23, АП-25 у 1994 році та АП-21, АП-27, АП-29, АП-33, АП-35, АП-39, АП-ВД у 2000 році.

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 транспорт. У 2001 році Україна підписала Домовленості щодо розробки, прийняття та виконання спільних авіаційних вимог (Кіпрські домовленості) [4], які були започатковані 11 вересня 1990 року на Кіпрі 15-ма державами членами Європейської конференції цивільної авіації (ЕСАС), нині державами-членами ЄС. Рішенням правління Об'єднаних авіаційних властей (ЈАА) від 11 грудня 2001 року Україні надано статус країни-кандидата у члени ЈАА і з цього часу почався процес впровадження спільних авіаційних вимог (ЈАР), які розроблялись ЈАА для держав-учасниць ЕСАС та були реалізовані у всіх країнах ЄС. На цей час статус повних членів ЈАА мають 34 держави, а ще 8 держав кандидати у члени ЈАА. Набуття повноправного членства України в ЈАА можливе за умови прийняття та практичного впровадження

JAR. У 2004 році першими введені в дію JAR-145, JAR-147 та JAR-66, далі у 2005 році JAR-21 (частково) та JAR-11, а вже у 2006 році JAR-21 (повністю), JAR-OPS 1, JAR-FCL 1, JAR-FCL 2, JAR-FCL 3, JAR-FCL 4. Таким чином, в Україні діє частина JAR, які набули статусу авіаційних правил України, але більшість JAR ще потребує введення, на підставі Кіпрських домовленостей. Набуття Україною повного членства в JAA передбачається до кінця 2007 року, згідно опублікованого плану цієї міжнародної організації.

Отже, процес розробки та введення в дію авіаційних правил України в основі передбачав додержання Україною мінімальних стандартів і рекомендованої практики (SARPS) ICAO на підставі Чиказької конвенції, а додатковою умовою було додержання регіональних стандартів і вимог Співдружності незалежних держав (СНД), на підставі Мінської угоди 1991 року та стандартів і вимог держав ЕСАС, на підставі Кіпрських домовленостей 1990 року. Проблемою на даний час залишається те, що авіаційні регіональні стандарти і вимоги держав СНД та держав ЄС, які розроблені на основі мінімальних стандартів ICAO, тільки частково гармонізовані між собою і мають певні протиріччя. В даний час є наявним одночасне запровадження в Україні різних вимог до одного предмету нормативного регулювання. Так наприклад, в Україні введені і зараз 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. Другим прикладом неузгодженості може бути те, що наказом Міністерства транспорту № 486 від 07.12.98 в Україні введені «Правила видачі свідоцтв авіаційному персоналу в Україні» і ними встановлюються одні вимоги до авіаційного персоналу з технічного обслуговування включаючи види, категорії та форми свідоцтв, а введені в Україні наказом Державіаслужби № 176 від 15.11.2004 авіаційні вимоги JAR-66 «Персонал, що сертифікує технічне обслуговування» передбачають зовсім інші вимоги, включаючи види, категорії та форми свідоцтв. Вирішення цієї проблеми на користь переважного застосування в Україні вимог JAR-66 стосовно видів, категорій та форм свідоцтв є актуальним у зв'язку з тим, що свідоцтва видані на підставі JAR-66, будуть дійсними на території всіх 34 держав повних членів JAA після набуття Україною повного членства в JAA, а форма свідоцтва, передбаченого наказом Міністерства транспорту України № 176 від 15.11.2004, зали-

шить його чинним тільки на території України. Вищезазначені проблеми ускладнюються ще й тим, що наразі триває процес трансформації JAA. З 1 січня 2007 року JAA змінила статус і має назву JAAT(Transition). Це пов'язано з утворенням в 2003 році Європейського агентства з безпеки польотів (EASA), яке є спеціально уповноваженим органом ЄС з відповідними функціями регулювання для країн-членів і прийнятої стратегії поступової передачі всіх функцій від JAA до EASA. Оскільки не всі держави-члени JAA є державами ЄС, то зберігається потреба регулюючих функцій для держав які не входять в ЄС, і на даному етапі це є завданням JAAT. В перспективі для адаптації законодавства України до законодавства ЄС в галузі цивільної авіації все більшого значення буде набувати розширення співпраці Державної авіаційної адміністрації України (ДААУ) з EASA та впровадження вимог та стандартів EASA, які в деякій мірі відрізняються від вимог і стандартів JAA. Першою і поки єдиною угодою між ДААУ і EASA стала робоча Угода щодо збору та обміну інформацією з безпеки повітряних суден, що використовують аеропорти Співтовариства та України [5], яка підписана 7 березня 2007 року. Прикладом майбутньої співпраці з EASA може слугувати процес сертифікації типу літака Ан-148. Цей літак спроектовано в Україні у відповідності з вимогами авіаційних правил України АП-25 «Норми льотної придатності літаків транспортної категорії», які були розроблені МАК і в загальному узгоджуються з подібними нормами льотної придатності JAR-25, розробленими JAA, та нормами CS-25, розробленими EASA. Сертифікація типу літака Ан-148 на підставі норм льотної придатності АП-25 спільно з МАК, яка завершилася видачею відповідного сертифікату типу в лютому 2007 року, є фактичним дозволом для експлуатації цього літака авіакомпаніями, зареєстрованими в Україні та державах СНД. Передумовою продажу цього літака для експлуатації авіакомпаніями держав ЄС є його сертифікація структурою EASA на підставі норм льотної придатності CS-25. Досвіду подібної сертифікації структурою JAA чи EASA Україна ще не мала, і це потребує в перспективі вироблення відповідної стратегії в цьому питанні та нормативно-правового забезпечення. Шляхів вирішення проблеми є декілька, і перший з них може ґрунтуватися на досвіді Російської Федерації, а другий - на досвіді держав з повним циклом розробки і виробництва авіаційної техніки, таких як Канада чи Бразилія. Росія, прагнучи реалізувати свої плани з продажу літака-амфібії Бе-200 до країн ЄС, почала процес

сертифікації цього літака в EASA з 2006 року, використовуючи можливості МАК, як міждержавного органу передбаченого Мінською угодою, через діючу робочу Угоду з льотної придатності між МАК і EASA від 16.07.2004 року [6]. МАК фактично став посередником між повноважними органами Російської Федерації та уповноваженою структурою ЄС - EASA. Канада і Бразилія теж підписали з EASA у 2004 році відповідні адміністративні Угоди з сертифікації [7,8], через свої уповноважені органи авіаційної влади, але без посередників. Ці угоди передбачають чіткий порядок сертифікації авіаційної техніки, розробленої в Канаді і Бразилії, при експорті цієї техніки до країн ЄС. Яким шляхом піде Україна, ще остаточно не вирішено, і це є предметом відповідних консультацій з EASA. Публічна позиція Міністерства транспорту України неодноразово останнім часом була озвучена в пресі та передбачала відповідну сертифікацію в ЄС літака Ан-148, використовуючи угоду між МАК і EASA. На національному законодавчому рівні на цей час така позиція Міністерства транспорту підкріплюється ще тим, що в Україні діють норми льотної придатності АП-25, розроблені МАК, а впровадження європейських норм льотної придатності JAR-25 чи CS-25 не планується, оскільки План заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджений розпорядженням Кабінету міністрів України № 90-р від 07.03.2007 року, передбачає впровадження в Україні у цьому році тільки вимог JAR-VLR, JAR-22, JAR-23, JAR-26, JAR-27, JAR-29, JAR-36, JAR-E, JAR-P, JAR-APU та JAR-TSO. Проблемними питаннями національного повітряного права України є також необхідність його систематизації, структуризації і уніфікації. Величезна кількість нормативно-правових актів у галузі цивільної авіації, яка з кожним роком зростає, потребує негайної реалізації на практиці положення Повітряного кодексу України, яким передбачено, що авіаційні правила України повинні мати єдину структуру і міститися у відповідному Зводі [2]. На цей час фактично такого Зводу з єдиною структурою авіаційних правил в Україні не існує, і це саме по собі породжує внутрішні неузгодженості національного повітряного права. Дуже актуальною на даний час є розробка нормативно-правового акту де буде чітко визначено, яким повинен бути Звід авіаційних правил України, якою повинна бути їх єдина структура, і де будуть передбачені правові меха-

нізми внесення відповідних змін з метою подальшого удосконалення.

35-та Асамблея ICAO прийняла рішення додатково розповсюдити Універсальну програму з проведення перевірок організації контролю за забезпеченням безпеки польотів (УППКБП) на пов'язані з безпекою польотів додатки до Чиказької конвенції 1944 року. Розроблене ICAO керівництво з проведення перевірок організації контролю за забезпеченням безпеки польотів передбачає планову перевірку кожної держави, яка приєдналася до Чиказької конвенції, один раз на шість років і визначає декілька критичних елементів державного контролю за забезпеченням безпеки польотів. Перелік цих критичних елементів починається з правового забезпечення. Предметом контролю є основне авіаційне законодавство, яке повинно передбачати наявність всебічного і дієвого закону про авіацію, який відповідає вимогам, встановленим Чиказькою конвенцією. ICAO перевіряє наявність адекватних нормативних актів, спрямованих на виконання, як мінімум національних вимог, визначених основним авіаційним законодавством, та їх узгодженість зі стандартами та рекомендованою практикою (SARPS), що містяться в додатках до Чиказької конвенції.

Підводячи підсумки зазначеного вище, на наш погляд, можливо визначити наступні актуальні напрями вдосконалення національного повітряного права на найближчу перспективу:

- необхідно завершити процес впровадження до національного законодавства вимог JAA, з метою проведення оціночного аудиту JAAT, в результаті якого стає можливим набуття Україною статусу повноправного члена цієї організації;

- в межах підготовки Угоди між Україною та ЄС про спільний авіаційний простір розробити і прийняти, на заміну діючого Повітряного кодексу України, новий Кодекс чи Закон про авіацію, який буде відповідати сучасним вимогам ЄС та стандартам Міжнародної організації цивільної авіації;

- провести правову експертизу нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності цивільної авіації та використання повітряного простору України з залученням максимально широкого кола фахівців.

Реалізацію запропонованих заходів необхідно буде здійснити у найближчі три роки, оскільки вже до 31 грудня 2010 року JAAT припинить свою діяльність, повністю передавши свої функції EASA.

Література

1. Конвенция о международной гражданской авиации, 7 декабря 1944 года, Документ ИКАО 7300/9.
2. Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-ХІІ//ВВР України.- 1993.-№25.
3. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г.
4. Arrangement concerning the development, the acceptance and the implementation of Joint Aviation Requirements 1990.
5. 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

С.Г. Кузин

Авиационные правила Украины: современные проблемы и перспективы.

В статье рассматриваются современное состояние разработки и применения авиационных правил Украины и проблемы их адаптации к стандартам и требованиям Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Межгосударственного авиационного комитета (МАК) и Объединенных авиационных властей (JAA).

safety of aircraft using Community and Ukrainian airport 2007.

6. Working arrangement on airworthiness between European Aviation Safety Agency and the Interstate aviation committee 2004.
7. Administrative arrangement on product certification between Departamento de Aviação Civil (DAC), Centro Tecnico Aeroespacial (CTA) of Brazil and The European Aviation Safety Agency (EASA) 2004.
8. Administrative arrangement on product certification between Transport Canada, Civil Aviation Directorate (TCCA) and The European Aviation Safety Agency (EASA) 2004.