

МОДЕЛЬ ГАРМОНІЗАЦІЇ НОРМ ПОВІТРЯНОГО ПРАВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ І ПРАКТИКОЮ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У статті обґрунтовується можливий шлях гармонізації національного законодавства зі стандартами і рекомендованою практикою Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) на основі модельного законодавства, розробленого в межах міжнародної програми оцінки стану безпеки польотів (IASA-International Aviation Safety Assessment)

Згідно з Чиказькою конвенцією про міжнародну цивільну авіацію [1], державі належить повний і виключний суверенітет над своїм повітряним простором, який є частиною її території. Приєднуючись до Чиказької конвенції, держави (Договірні держави) визнали, що міжнародна цивільна авіація може розвиватися безпечним і впорядкованим чином за умови діяльності цивільної авіації у відповідності до міжнародних стандартів, процедур і практик. Зобов'язання держав щодо максимальної міри співпраці в цілях досягнення стандартизації та гармонізації нормативів, правил, стандартів і практики є однією з вимог ст. ст. 12 і 37 Чиказької конвенції. Кожна Договірна держава повинна створити та ввести в дію систему, яка дозволить їй належним чином виконувати свої міжнародні зобов'язання з безпечного та упорядкованого розвитку цивільної авіації. Питанням модернізації Чиказької конвенції з точки зору відповідності сучасному стану транснаціонального розвитку цивільної авіації та гармонізації з національними правовими системами були присвячені публікації Ю. Малссва, В. Бордунова, Н. Васильєва, М. Товмасьяна, Е. Роча, М. Мідле.

Предметом досліджень В. Ришого, А. Сліпченко, Н. Пасічник, А. Філіппова були окремі питання адаптації авіаційного законодавства України до стандартів Міжнародної організації цивільної авіації і права Європейського Союзу, але комплексного порівняльного аналізу правового регулювання діяльності цивільної авіації (ЦА) України з міжнародними стандартами до цього часу в Україні не проводилось.

Метою даної статті є обґрунтування можливого шляху гармонізації національного законодавства зі стандартами і рекомендованою практикою Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) на основі модельного законодавства, розробленого в межах міжнародної програми оцінки стану безпеки польотів (IASA-

International Aviation Safety Assessment) [2]. Згідно з пунктом 3.3.2 частини А «Створення державної системи контролю за забезпеченням безпеки польотів та управління цією системою» документа ICAO Doc 9734 AN/956, для будь-якої Договірної держави допускається адаптація чи прийняття нормативних актів, розроблених іншими державами. Договірна держава завжди може взяти за модель нормативні акти іншої Договірної держави з тим, щоб забезпечити свої потреби в нормативних актах. Навіть якщо прийняття нормативних актів іншої держави є доцільним з метою, наприклад, спрощення обміну льотними екіпажами чи повітряними суднами, то це треба робити тільки за умови попереднього оновлення нормативних актів з урахуванням усіх стандартів ICAO. З огляду на те, що авіаційно-транспортні системи Договірних держав є різними за своїм складом та можливостями, запровадження нормативних актів більш розвинутих в авіаційній галузі держав може мати негативні наслідки в результаті введення жорстких вимог, які неможливо буде практично виконати. Альтернативою може бути адаптація нормативних актів з врахуванням умов авіаційної діяльності.

За результатами аудита, проведеного Федеральною авіаційною адміністрацією США (FAA) наприкінці 2004 р. та на початку 2005 р., Україну переведено з категорії 1 в категорію 2, що свідчить про невиконання Україною мінімальних стандартів ICAO та потребує прийняття необхідних законів і правил, які забезпечать ці стандарти. На практиці це передбачає низку операційних обмежень діяльності українських авіакомпаній, що здійснюють польоти до США. З числа майже ста країн світу, авіакомпанії яких виконують польоти до США, другу категорію мають тільки дев'ять країн. Крім України це – Бангладеш, Болгарія, Кот Дівуар, Гватемала, Гайана, Індонезія, Сербія, Чорногорія та Науру, а зовсім заборонені польоти до США авіакомпаніям ще дванадцять

країн (Беліз, Конго, Свазіленд, Нікарагуа, Зімбабве, Парагвай та ін.). Однією з умов повернення першої категорії Україні є прийняття нової редакції Повітряного кодексу України (ПК України), в якому будуть враховані вимоги ІКАО та Європейського Союзу (ЄС).

Слід зазначити, що в період з 1992 р. і до червня 2007 р. за офіційною інформацією Державної авіаційної адміністрації [3] в Україні прийнято 509 нормативно-правових актів у сфері регулювання діяльності ЦА та внесено 69 змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, але запровадження такої великої кількості актів було значною мірою безсистемним, що привело до певної невідповідності національного повітряного права міжнародним стандартам і рекомендованій практиці.

На наш погляд, до основних недоліків нормативно-правової бази регулювання діяльності ЦА України відносять таке:

– у національному законодавстві є чинними значна кількість прийнятих ще за часів СРСР нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ЦА, але які є застарілими і не відповідають сучасним вимогам;

– чинний з 1993 р. ПК України не відповідає повною мірою вимогам міжнародних угод, стандартам та рекомендованій практиці (SARPS), визначеним у вісімнадцяти додатках до Чиказької конвенції;

– вимоги ст. ст. 7 і 8 ПК України [4] стосовно зводу авіаційних правил України, його структури і відповідності цих правил до Чиказької конвенції та Додаткам до неї не реалізовані в повній мірі до цього часу;

– в Україні частково запроваджені регіональні вимоги Міждержавного авіаційного комітету (МАК), розроблені для держав СНД, і регіональні вимоги Об'єднаних авіаційних властей (JAA), розроблені для держав Європейської конференції цивільної авіації (ЕСАС), які стосуються одного предмета правового регулювання, а, власне, є різними;

– переважна кількість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ЦА України, не систематизовані, застаріли і містять суперечливі норми, а деякі навіть не зареєстровані в Міністерстві юстиції України.

Рішенням правління Об'єднаних авіаційних властей (JAA) від 11 грудня 2001 р. Україні надано статус країни-кандидата у члени JAA, і з цього часу почався процес впровадження в національне законодавство європейських спільних авіаційних вимог (JAR), які розроблялись JAA та були реалізовані в усіх країнах ЄС. На цей час в Україні

введено в дію значну кількість вимог JAR. Набуття Україною повного членства в JAA стане можливим за умови остаточного впровадження JAR, у тому числі, процедур розробки, прийняття і видання нормативно-правових актів у галузі регулювання діяльності ЦА, які відповідають європейським вимогам.

Ініціативною групою FAA за програмою IASA розроблено модельне законодавство [5], яке в повній мірі враховує вимоги ст. ст. 12, 37, 38 Чиказької конвенції та може стати основою для розробки концепції систематизації нормативно-правової бази діяльності ЦА України.

Ці основні вимоги визначають таке:

– кожна Договірна держава зобов'язується вживати заходів для забезпечення того, щоб кожне повітряне судно, яке здійснює політ або маневрує в межах її території, а також кожне повітряне судно, яке має її національний знак, де б таке судно не знаходилося, дотримувалося чинних у даному місці правил і регламенту, що стосуються польотів і маневрування повітряних суден;

– кожна Договірна держава зобов'язується підтримувати максимально можливу відповідність своїх власних правил у галузі ЦА правилам, які встановлюються час від часу на підставі Чиказької конвенції;

– над відкритим морем чинними є правила, встановлені згідно з Чиказькою конвенцією;

– кожна Договірна держава зобов'язується забезпечити притягнення до відповідальності всіх осіб, які порушують чинні регламенти;

– кожна Договірна держава зобов'язується співпрацювати у забезпеченні максимально можливого ступеня гармонізації правил, стандартів, процедур і організації, що стосуються повітряних суден, персоналу, повітряних трас і допоміжних служб, з усіх питань, в яких така гармонізація сприятиме аеронавігації та вдосконалив її. З цією метою ІКАО приймає і в міру необхідності та час від часу змінює міжнародні стандарти, рекомендовану практику і процедури.

Будь-яка Договірна держава, що визнає практично неможливим дотримуватися в усіх відношеннях будь-яких міжнародних стандартів та процедур або приводити свої власні правила, або практику у повну відповідність з якими-небудь міжнародними стандартами, або процедурами після зміни останніх, або яка визнає за необхідне прийняти правила або практику, які мають яку-небудь особливу відмінність від тих правил, що встановлені міжнародним стандартом, негайно повідомляє ІКАО про відмінності між її власною практикою і тією, яка встановлена міжнародним стандартом. У випадку зміни міжнародних стан-

дартів будь-яка держава, яка не внесе відповідних змін у свої власні правила або практику, повідомляє про це Раду ICAO протягом шістдесяти днів після прийняття поправки до міжнародного стандарту або вказує заходи, яких вона передбачає вжити. У будь-якому такому випадку Рада негайно повідомляє всі інші держави про відмінності, які існують між одним або кількома положеннями міжнародного стандарту і відповідною національною практикою цієї держави. Модельне авіаційне законодавство IASA складається з закону та зводу авіаційних правил. Модельний закон містить дев'ять розділів, а у зводі авіаційних правил передбачено одинадцять частин, а саме:

Закон про безпеку у галузі цивільної авіації

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Організація авіаційної адміністрації.

Розділ 3. Адміністративні положення.

Розділ 4. Основні права і обов'язки.

Розділ 5. Національна приналежність повітряних суден та право власності на повітряне судно.

Розділ 6. Регулювання в галузі безпеки польотів цивільної авіації.

Розділ 7. Санкції.

Розділ 8. Процедури.

Розділ 9. Економічне регулювання діяльності експлуатантів повітряних суден.

Звід авіаційних правил

Частина 1. Загальні положення, процедури і визначення.

Частина 2. Сертифікація авіаційного персоналу.

Частина 3. Авіаційні учбові центри.

Частина 4. Реєстрація повітряних суден. Нанесення позначень.

Частина 5. Льотна придатність.

Частина 6. Організації з технічного обслуговування та ремонту.

Частина 7. Інструменти і обладнання.

Частина 8. Правила польотів.

Частина 9. Сертифікація і контроль діяльності експлуатантів.

Частина 10. Діяльність зарубіжних авіаперевізників.

Частина 11. Авіаційні роботи.

Попередній аналіз авіаційного законодавства України щодо відповідності модельному законодавству свідчить, що з 509 нормативно-правових актів ЦА України до частини першої модельних правил можна віднести 10 актів, частини другої – 44 акти, частини третьої – 5 актів, частини четвертої – 2 акти, частини п'ятої – 43 акти, частини шостої – 4 акти, частини сьомої – 3 акти, частини восьмої – 8 актів, частини дев'ятої – 15 актів, частини десятої – 2 акти та частини одинадцятої –

3 акти, відповідно всього 139 актів, які можуть бути об'єднані в один кодифікований нормативний акт. Оскільки модельні авіаційні правила мають єдину структуру та узгоджені між собою, а чинні нормативні акти в галузі ЦА України в переважній більшості не мають єдиної структури та приймалися різними уповноваженими органами і в різний час та є суперечливими, то стає очевидною можливість проведення систематизації національної нормативної бази на основі модельного законодавства IASA. Більшість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ЦА України, потребують кодифікації, а деякі з них можуть бути інкорпоровані у відповідному зводі авіаційних правил України.

Порівнюючи досвід приведення авіаційного законодавства до міжнародних стандартів на прикладі Республіки Польща та Російської Федерації, необхідно визначити позитивні тенденції такого процесу та сучасні проблемні питання, які необхідно враховувати для відповідних процесів в Україні. Складність авіаційно-транспортних систем України, Польщі та Росії є різною, і це в першу чергу визначається на основі показників, які є предметом оцінки аудитів ICAO. До головних показників належать:

– відомості про авіаційний персонал;

– кількість експлуатантів, виробників і розробників авіаційної техніки;

– кількість організацій з технічного обслуговування;

– відомості про сертифікацію авіаційної техніки.

Аудит ICAO в Польщі [6] проводився з 27 листопада по 6 грудня 2000 р. Відповідно до опублікованого звіту, авіаційне законодавство Польщі значною мірою не відповідало міжнародним стандартам, хоча Польща ще в 1993 р. приєдналася до загальноєвропейських процесів гармонізації авіаційного законодавства, підписавши Домовленості щодо розробки, прийняття та виконання спільних авіаційних вимог від 11 вересня 1990 р. (Кіпрські домовленості) [7] та на час проведення аудита ICAO була членом JAA, що потребувало практичного впровадження європейських спільних авіаційних вимог. Згідно зі звітом аудита ICAO, основне авіаційне законодавство Польщі на 42 відсотки не відповідало SARPS, а конкретні нормативні акти – на 50 відсотків, при середньому показникові по 181 Договірній державі 25 і 29 відсотків відповідно. Контрольною перевіркою ICAO, проведеною в 2003 р., було встановлено, що 3 липня 2002 р. в Польщі прийнято новий закон про авіацію і 18 червня 2003 р. нові авіаційні правила, які враховують вимоги JAR-OPS1, JAR-OPS3, а 29 травня 2003 р. – правила,

які враховують вимоги JAR-11, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 29. За результатами контрольної перевірки, відповідність стандартам ICAO основного авіаційного законодавства і конкретних нормативних актів Польщі була майже стовідсотковою. Показники критичних елементів системи контролю, визначених програмою аудита по Польщі, опубліковані на сайті ICAO. Аудит ICAO в Росії проводився з 2 по 8 жовтня 2000 р., але звіт не був офіційно опублікований ICAO, оскільки згоди на це Російська Федерація (РФ) не надала. Результати перевірки визначали 46 рекомендацій, 41 з яких були визнані уповноваженими органами авіаційної влади РФ як обґрунтовані. Державною службою цивільної авіації Міністерства транспорту РФ було складено план дій з усунення недоліків, виявлених аудитом [8]. 4 вересня 2003 р. в РФ створена координаційна експертна рада (далі – Рада) в складі представників громадських об'єднань, підприємств і організацій різних напрямів авіаційної діяльності, а також органів державної влади з метою розробки системи технічних регламентів і стандартів у сфері авіаційної діяльності. Загальна кількість членів Ради становить більше 50 осіб, які представляють майже 30 установ, організацій та підприємств РФ. Рада була створена на підставах визнання всіма учасниками:

- актуальності проблеми вдосконалення авіаційного законодавства РФ на основі відповідності сучасним вимогам розвитку авіаційної галузі, міжнародним вимогам до рівня безпеки польотів, якості продукції та послуг;
- необхідності гармонізації авіаційного законодавства РФ з міжнародними стандартами і правилами з метою забезпечення належної конкуренції продукції та послуг російської авіаційної галузі на міжнародному ринку;
- зацікавленості підприємств авіаційної галузі у принциповому реформуванні системи обов'язкового підтвердження відповідності та створенні системи добровільного підтвердження відповідності;
- необхідності подолання штучних адміністративних перешкод у підприємницькій діяльності.

Враховуючи відмінність авіаційно-транспортних систем Польщі і РФ треба зазначити, що процеси вдосконалення авіаційного законодавства в цих державах за термінами і принципами є суттєво різними. Польща у цьому процесі базовим визнала спільні авіаційні вимоги європейських країн – учасниць Кіпрських домовленостей, а координаційна експертна рада РФ визнала базовою модель авіаційного законодавства, розробленого експертами FAA. Польща фактично відразу за-

провадила у себе всі JAR, що було безперечно позитивом, оскільки ці вимоги були жорсткими, але доскональними. Водночас з введенням цих вимог значною мірою необхідно було змінити своє авіаційне законодавство, однак щодо аудита ICAO в 2000 р. зроблено не було, а реалізація цих вимог на практиці стала для Польщі певною проблемою, оскільки жорсткий характер вимог потребував значних ресурсів і часу, що можна віднести до ускладнюючих обставин. РФ, враховуючи значну складність своєї авіаційної діяльності, не стала автоматично запроваджувати у себе вже розроблені іншими Договірними державами жорсткі авіаційні правила і вимоги, які на міжнародному рівні визнавались доскональними, а поступово почала змінювати своє авіаційне законодавство, наближаючи його до міжнародних стандартів. Цей процес значно затягнувся у часі, що в значній мірі було негативним, але поетапне і поступове приведення авіаційного законодавства РФ до міжнародних стандартів стало позитивним з точки зору врахування можливостей та інтересів суб'єктів авіаційної діяльності.

Введення в Україні вимог JAR на цей час потребує вирішення питання внесення кардинальних змін до авіаційного законодавства. Основним питанням є спроможність суб'єктів авіаційної діяльності України виконати ці вимоги в короткостроковій перспективі. Очевидним є те, що база нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ЦА України, є недосконалою і застарілою, що потребує вироблення концепції її розвитку та систематизації. Гармонізації повітряного права України зі стандартами і рекомендованою практикою ICAO буде сприяти систематизація національного авіаційного законодавства на базі модельного законодавства, розробленого за програмою IASA.

Підсумовуючи зазначене вище, слід найближчим часом для реалізації системного підходу в приведенні нормативної бази України до міжнародних стандартів та рекомендованої практики ICAO, провести такі невідкладні заходи:

1. Розробити та затвердити постановою Кабінету Міністрів України концепцію систематизації нормативно-правової бази у сфері регулювання діяльності авіації та використання повітряного простору України.
2. Створити в Україні координаційну експертну раду з питань удосконалення національного повітряного права.
3. Розробити і прийняти новий Повітряний кодекс України, який буде повною мірою відповідати сучасним міжнародним стандартам.

4. Провести наукову експертизу національної нормативно-правової бази регулювання діяльності авіації та використання повітряного простору України, на відповідність стандартам і рекомендованій практиці ІКАО, із залученням максимально широкого кола фахівців.
5. Створити на базі Національного авіаційного університету України спеціалізовану експертну

установу для проведення незалежної експертизи відповідності проектів нормативно-правових актів, які регулюють діяльність авіації і використання повітряного простору України, стандартам і рекомендованій практиці ІКАО та регіональним стандартам Європейського Союзу в галузі авіаційного транспорту.

Література

1. Конвенция о международной гражданской авиации, 7 декабря 1944 года. Документ ИКАО 7300/9 <http://www.icao.int>.
2. International Aviation Safety Assessment Program <http://www.faa.gov>
3. Перелік національних нормативно-правових актів. Державна авіаційна адміністрація України <http://www.avia.gov.ua>
4. Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25.
5. IASA Model Aviation Regulatory Document <http://www.faa.gov>
6. Audit summary report of the Civil Aviation

Administration of the Republic of Poland (Warsaw, 27 November to 6 December 2000) <http://www.icao.int>

7. Arrangement concerning the development, the acceptance and the implementation of Joint Aviation Requirements, 1990.

8. Постановление Совета Государственной службы гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации № 6 от 18 июля 2002 г. «О выполнении мероприятий по результатам проверки комиссией ИКАО организации контроля за обеспечением безопасности полетов в гражданской авиации Российской Федерации» <http://www.maa.ru>

С. Г. Кузин

Модель гармонизации норм воздушного права Украины с международными стандартами и практикой.

В статье обосновывается возможный путь гармонизации национального законодательства со стандартами и рекомендованой практикой Международной организации гражданской авиации (ИКАО) на основе модельного законодательства разработанного в рамках международной программы оценки состояния безопасности полетов (IASA-International Aviation Safety Assessment).