

Д. О. Бугайко,
провідний науковий співробітник, к.е.н., доцент, Національний
авіаційний університет
М. В. Кравченко,
аспірант кафедри права і законотворчого процесу, Національна
академія державного управління при Президенті України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПОВІТРЯНИЙ ТРАНСПОРТ З НОРМАМИ МІЖНАРОДНОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА

У статті на основі аналізу національного та зарубіжного досвіду процесу правового регулювання повітряного транспорту визначені провідні механізми державного впливу на рівень безпеки авіації та шляхи підвищення конкурентоспроможності галузі цивільної авіації України. Досліджені чинники ефективного запровадження цих механізмів та запропоновані конкретні заходи, спрямовані на їх втілення в сучасних умовах.

The main mechanisms of the state impact on the level of the safety in aviation and the ways of the improvement of the Ukrainian civil aviation competitiveness are identified in the article on the basis of the analysis of the national and international experience of the air transport legal regulation processes. The factors of the efficient implementation of these mechanisms are analyzed and the specific measures aimed at its realization in the modern conditions are proposed in the article.

Ключові слова: державне регулювання, правове регулювання, цивільна авіація, безпека в авіації, конкурентоспроможність, зарубіжний досвід.
Key words: state regulation, legal regulation, civil regulation, safety in aviation, competitiveness.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАЙВАЖЛИВІШИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Транспорт є однією з ключових галузей будь-якої держави. Він розглядається як інструмент вирішення пріоритетних політичних та економічних задач, а також як засіб забезпечення обороноздатності. Обсяг транспортних послуг значною мірою залежить від економічного стану країни. З

іншого боку, сам транспорт стимулює підвищення рівня економічної активності. Важливою ланкою єдиної транспортної системи є авіаційний транспорт, який посідає значне місце у сполученні України з іншими країнами та окремими її регіонами. Його ефективне функціонування має сприяти стабілізації, структурним перетворенням, розвитку та впровадженню зовнішньоекономічної діяльності, задоволенню потреб населення і суспільного виробництва в переве-

зненнях, забезпеченню захисту національних інтересів України.

Процес становлення авіаційної галузі в сучасній Україні співпав з кризовими явищами перших років незалежності. У середині 90-х років спостерігався різкий спад обсягу повітряних перевезень. Кількість відправлених пасажирів зменшилася в 11,5 разів (з 15 млн у 1990 р. до 1,3 млн у 1999 р.), а у ряді аеропортів — в десятки разів, що було наслідком економічної кризи, різкого зниження реальних доходів населення, розриву економічних зв'язків України з країнами СНД. Тільки починаючи з 2000 року, намітилось повільне зростання обсягу повітряних перевезень. У період до 2008 року кількість пасажирів перевезених авіаційним транспортом України складала вже 6,1 млн чоловік. Однак позитивна тенденція цього періоду була призупинена кризовими явищами. Так, у 2009 р. кількість перевезених пасажирів зменшилась до 5,1 млн. Але вже в першому півріччі 2010 р. порівняно з аналогічним періодом 2009 р. кількість перевезених пасажирів зросла на 13,2 відсотки та досягла 2,5 млн чоловік (2,1 млн за 6 місяців 2009 р.) [1]. За оптимістичними прогнозами розробників Концепції Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 р. обсяг повітряних перевезень в Україні становитиме у 2015 р. 38,3 млн, а у 2020 р. — 70,6 млн пасажирів [1]. Враховуючи унікальний транзитний потенціал України, можна припустити реальність цих прогнозів. Але, щоб досягти бажаного результату, необхідно удосконалити механізми державного регулювання авіаційної галузі і, в першу чергу, потрібно почати з удосконалення галузевої нормативно-правової бази.

За умов зміни концепції розвитку цивільної авіації України існуюче авіаційне законодавство як складова процесу національного регулювання повітряного транспорту в деяких аспектах є спадком радянських часів та, на жаль, повною мірою не задовольняє сьогоденні потреби авіаційної галузі. У законодавстві, яке регулює відносини у сфері функціонування авіаційного транспорту та його безпеки, існують певні зони невизначеності, наслідком чого є неспроможність повною мірою здійснювати регулювання діяльності авіаційної галузі в сучасних економічних умовах.

Необхідно враховувати, що розвиток ринку власних міжнародних авіаційних перевезень проходить за умов впливу всесвітніх процесів глобалізації та лібералізації, що відбивається на розвит-

ку всього світового авіаційного транспорту. Зважаючи на це, саме зараз, як ніколи раніше, перед Україною стоїть задача переорієнтувати своє законодавство на сучасні стандарти міжнародного повітряного сполучення.

Про актуальність цієї теми для нашої країни свідчить розроблений фахівцями Міністерства транспорту та зв'язку проект Транспортної стратегії України на період до 2020 року, в якій задекларовано необхідність удосконалення нормативного регулювання авіації [2].

Дослідженням перспектив удосконалення правового регулювання повітряного транспорту постійно займаються провідні організації в галузі цивільної авіації International Civil Aviation Organization (ICAO) та International Air Transportation Association (IATA), зарубіжні та вітчизняні науковці. Зокрема, авіаційний транспорт як об'єкт правового регулювання розглядався в роботах В.Й. Развадовського [3], В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського [4], Є.О. Харитонова, О.І. Харитонової, О.І. Сафончика [5], М.Л. Шелухіна [6], І.О. Козлюка [7], О.Г. Хороманської [8] та інших вчених. Водночас слід підкреслити, що в існуючих працях саме регулювання правовідносин щодо забезпечення діяльності національної авіаційної галузі в сучасних економічних умовах розглядалося фрагментарно, стосуючись лише окремих аспектів і не торкаючись проблеми в цілому.

Ефективність діяльності вітчизняного авіаційного транспорту значною мірою залежать від дієвості механізмів, які застосовує держава, регулюючи відносини в авіаційній галузі. Особливості саме інституційних передумов регулювання національного процесу авіаційної діяльності визначають роль держави як основного регулятора, здатного безпосередньо впливати на створення конкурентоздатного середовища на ринку авіаційних перевезень, а головне — на рівень безпеки в авіації. Враховуючи, що транспортна авіаційна галузь України є невід'ємною складовою світової авіаційної транспортної системи, здатність національних авіаційних компаній конкурувати з іноземними авіакомпаніями є основною передумовою створення потужної національної авіаційної галузі. Державного підходу потребує розвиток аеропортів та провайдерів аеронавігаційних послуг країни. У цій ситуації роль держави полягає не тільки у створенні необхідних інституційних передумов для виз-

начення потенційно конкурентоспроможних авіапідприємств, але і в наданні їм цілеспрямованої допомоги з метою більш повного втілення їхніх переваг на внутрішньому та світовому ринках.

Загальноприйнятий у світовій практиці, з урахуванням національних особливостей кожної держави, процес національного (державного) регулювання повітряних перевезень складається з трьох основних механізмів, якими є:

- законодавчий процес (розробка законів, правил, положень);
- процес ліцензування (надання дозволів, застосування обмежень, відмова у видачі або відкликання дозволів на здійснення провітрених перевезень на постійній або довготривалій основі);
- спеціальний дозвільний процес (сертифікація) [10].

Провідна роль у системі механізмів регулювання повітряного транспорту належить законодавчому процесу, який виконує функції легалізації та формалізації правил авіаційної діяльності, в тому числі й самих механізмів регулювання — ліцензування та сертифікації. Законодавчий процес державного регулювання складається, як правило, з трьох складових:

- розробка законів;
- розробка державної політики;
- створення правил та положень.

На національному рівні державна політика в авіаційній галузі може бути виражена як в законі, так і в підзаконному нормативно-правовому акті, а також в інших правових актах державних органів, на які покладено функції здійснення державної політики в галузі.

Закони вважаються актами, які закріплюють фундаментальний курс держави, тому не потребують постійних змін та втручань, крім випадків, коли необхідне вирішення питань довгострокової перспективи. Більш гнучкими є підзаконні нормативно-правові акти (правила, положення), які видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм. Підзаконні нормативно-правові акти порівняно із законодавчими актами застосовуються значно частіше завдяки більш спрощеній процедурі прийняття, зміни, скасування. Авіаційні правила (підзаконні акти) приймаються повноважним органом державної виконавчої влади згідно національних правотворчих про-

цедур.

Роль законодавчого процесу як механізму державного регулювання постійно зростає. Триває процес побудови системи регулювання повітряного транспорту за новими принципами. Динаміка розвитку відносин на світовому ринку авіаційних перевезень свідчить про необхідність постійно удосконалювати нормативно-правове поле як на рівні міждержавних відносин, так і на національному рівні. Так, провідні авіаційні держави світу та країни Євросоюзу поступово відходять від традиційних двосторонніх відносин щодо повітряного сполучення (міждержавних угод Чиказького типу, Бермуди 1 та 2) та переходять на ринкові умови лібералізації та "відкритого неба". Лідерами лібералізації повітряного транспорту є США, які уклали угоди "відкритого неба" майже з 60 державами [9].

Сполучені Штати Америки вважають, що необмежений доступ до міжнародного ринку для постачальників авіатransпортних послуг є ключовим компонентом у наданні авіатransпортному сектору можливості максимально робити свій внесок у світову економіку. Ряд угод щодо лібералізації, враховуючи угоди про "відкрите небо", які держави-члени ICAO уклали на двосторонній регіональній та багатосторонній основі, за останні десять років є доказом міжнародного консенсусу у відношенні переваг лібералізації.

Розвиток правового регулювання міжнародного авіаційного сполучення в рамках Європейського Союзу пішов шляхом поетапного введення трьох так званих "пакетів лібералізації", внаслідок чого державам-членам ЄС вдалося здійснити практично повну лібералізацію такого регулювання, встановивши у своїх відносинах режим "відкритого неба" з метою комерційної діяльності повітряного транспорту. Лібералізація здійснювалася в три етапи. На першому етапі, у грудні 1987 р., були обмежені права урядів регулювати рівень тарифів на авіаперевезення. Під час другого етапу (в 1990 р.) знято обмеження на кількість перевезених пасажирів між країнами. Третій етап (1993—1997 рр.) дозволив європейським авіаперевізникам вільно літати між країнами-членами програми "Відкрите небо". При цьому процес лібералізації регулювання міжнародного повітряного сполучення в рамках ЄС характеризувався поступовим зменшенням урядового контролю, встановленням режиму, заснованого на ринковій конку-

ренції в сфері доступу до ринку авіаперевезень, ціноутворення, призначення авіакомпаній для експлуатації авіаліній. Завдяки цьому в рамках ЄС вдалося уникнути значних негативних наслідків встановлення режиму "відкрите небо" та побудувати систему правового регулювання міжнародного авіаційного сполучення, яка захищає інтереси окремих держав-членів ЄС, авіапідприємств та користувачів авіатранспортних послуг.

Міжнародна організація цивільної авіації (ІСАО) також виступає за прискорення процесів лібералізації, про що зазначено в документах, які останнім часом прийняті цією організацією. В умовах реформування відносин у системі міжнародної авіації правовому регулюванню ІСАО приділяє особливу увагу. З метою реалізації свого концептуального бачення на стабільний розвиток цивільної авіації ІСАО визначила у своєму документі — "Стратегічні цілі ІСАО на 2005—2010 роки", де міститься перелік стратегічних цілей, однією з яких є правове регулювання, а саме: укріплення правових норм регулювання діяльності міжнародної цивільної авіації.

ІСАО зазначило, що основними питаннями, які мають глобальне значення, потребують регулювання і уваги держав та складають основу діяльності цієї організації, є:

- торгівля послугами;
- переговори про повітряне сполучення за участю груп держав;
- володіння авіакомпаніями та контроль за їх діяльністю;
- аспекти лібералізації, пов'язані з безпекою польотів та авіаційною безпекою;
- участь та добросовісна конкуренція;
- інтереси споживачів;
- оподаткування [12].

Безумовно, здійснювати реалізацію політики, спрямованої на лібералізацію процесів регулювання, неможливо без ефективних правових засобів, тобто послідовної гнучкої та дієвої системи нормативно-правових актів, за своєю якістю здатних ефективно врегулювати та створювати умови для розвитку продуктивних відносин в авіаційній галузі.

Враховуючи це, при вдосконаленні та розробці національної нормативно-правової бази слід звернути увагу на досвід побудови системи правових засобів регулювання авіаційної діяльності двох найпотужніших та успішніших учасників міжнародного ринку авіаційних перевезень — Європейського Союзу та Сполучених

Штатів Америки.

Рада ЄС розпочала перший етап лібералізації процесів правового регулювання прийняттям таких нормативно-правових актів, як директиви, а в подальшому для вирішення відповідних завдань Радою Європи почали прийматись регламенти. У відповідності до статті 249 Договору 1957 р. про заснування Європейського Співтовариства, директива — обов'язкова для кожної держави-члена, якому вона адресована, в тому, що стосується очікуваного результату, залишаючи за стороною право вибору форм та засобів. Регламент є актом загального характеру який підлягає безпосередньому застосуванню всіма державами-членами ЄС. Таким чином, застосований на початку "м'який стиль" регулювання, який передбачав більшу свободу держав-членів ЄС щодо реалізації вимог нормативних актів, поступово змінився більш конкретизованими нормами, які детально регламентують діяльність суб'єктів авіаційного транспорту. На сьогоднішній день міжнародне повітряне сполучення в межах Європейського Союзу повністю регулюється правом ЄС.

Найбільш розвинутим законодавством у галузі цивільної авіації можна вважати авіаційне законодавство США. Основний федеральний закон має назву: Federal Aviation Act of 1958.

Цей закон 1958 р. є великим документом, який детально регулює всі питання авіаційної діяльності. У переважній більшості його норми є нормами прямої дії, що, в свою чергу, робить цей закон ефективним регулятором переважної більшості авіаційних відносин. Авіаційний закон 1958 р. постійно оновлюється. Суттєві зміни вносились до нього Конгресом США в 1975, 1978, 1990, 1992 і 1994 рр. Також питання діяльності авіації регулюються іншими нормативно-правовими актами законодавства США.

На нашу думку, порівнявши авіаційне законодавство США, ЄС і авіаційне законодавство України, можна дійти висновку, що ефективної системи правових засобів регулювання авіаційного транспорту в Україні повною мірою поки що не створено. Нормативно-правові акти, які на теперішній час регулюють відносини в цивільній авіації України, не складають єдиної узгодженої дієвої регулятивно-правової системи. Основною державного регулювання діяльності цивільної авіації України є нормативно-правова база, яка складається з Конституції України, Повітряного кодексу України

від 04.05.93 № 3168-XII, Державної комплексної програми розвитку авіаційного транспорту України на період до 2010 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.01 № 919, інших законодавчих актів, національних нормативно-правових актів, державних та галузевих стандартів, керівних документів із стандартизації, нормативно-правових актів колишнього Міністерства цивільної авіації СРСР, які не втратили своєї актуальності і не суперечать Конституції та чинному законодавству України, чинних для України актів міжнародного повітряного права, документів міжнародних організацій, членом яких є Україна.

За час, що минув з моменту прийняття Повітряного кодексу у 1993 р., Україна вже стала членом Європейської конференції цивільної авіації (ЄКЦА) та Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтроль), що відповідно потребує внесення змін до законодавства України у сфері авіації. Але чинний Повітряний кодекс з самого початку зберігав та ще зберігає інститути радянського повітряного права і не повною мірою орієнтується на вимоги міжнародного права, навіть після внесення до нього доповнень та змін. Повітряний кодекс України 1993 р. можна вважати документом перехідного періоду, який став регулятором відносин в авіаційній галузі тільки на початковому етапі переходу від радянської системи господарювання до системи ринкових відносин у галузі. Повітряний кодекс 1993 р. фактично не містить в собі ринкові елементи. В умовах, коли чинний Повітряний кодекс України не містить в собі юридичного закріплення основних понять, пов'язаних з регулюванням авіаційного ринку, та чіткого визначення ролі держави в цих відносинах, досягти високого рівня ефективності регулювання авіаційного транспорту тільки шляхом застосування підзаконних нормативно-правових актів досить проблематично.

Нааявний масив норм національного авіаційного права потребує, крім впорядкування, ще і вдосконалення, усунення протиріч та заповнення прогалів у правовому регулюванні. Концепцією розвитку цивільної авіації України, яка затверджена Постановою КМ України від 28.12.1996, № 1587 визначені шляхи створення правової бази цивільної авіації України, зокрема визначено як базові системи авіаційних правил, норм і стандартів (американської — FAR, європейської — JAR або системи

АП Міждержавного авіаційного комітету) для гармонізації відповідних авіаційних правил України. Також Концепцією передбачається використання можливостей спільного розроблення нормативних документів з відповідними зарубіжними або міжнародними організаціями. В подальшому був прийнятий Закон України, від 21.11.2002, № 228-IV "Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" та Закон України, від 18.03.2004, № 1629-IV "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу", в яких визначений курс на адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Таким чином, порівняно з Концепцією розвитку цивільної авіації України 1996 р., основою для удосконалення та створення національної авіаційної нормативної бази стало законодавство Європейського Союзу, а також стандарти і рекомендації Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО). Саме така позиція викладена розробниками проекту нового Повітряного кодексу України [13]. Законопроект містить норму (ч.3 ст.16), якою визначено, що авіаційні правила України розробляються відповідно до стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), а також законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації.

Основною позитивною характеристикою цього законопроекту є те, що він спрямований на приведення чинного законодавства у відповідність до норм міжнародного повітряного права, але в той же час законопроект містить в собі суттєві недоліки, внаслідок чого Верховна Рада цей закон не прийняла. У висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, крім інших суттєвих зауважень, зазначено, що проект переобтяжений бланкетними (відсилковими) нормами до інших законодавчих та нормативно-правових актів, які суттєво ускладнять його реалізацію. Крім цього, передача регулювання багатьох питань на підзаконний рівень (наприклад, визначення порядку ліцензування (ст. 91 проекту), що пропонується проектом, може негативно позначитися на забезпеченні прав громадян та юридичних осіб.

Слід звернути увагу на загальні підходи до розуміння процесів гармонізації національного авіаційного законодавства до законо-

давства Європейського Союзу, а також щодо питань застосування стандартів та рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО). При створенні національної нормативно-правової бази авіаційної галузі необхідно приділяти увагу питанню співвідношення права і економіки, адже економіка впливає на право безпосередньо та опосередкованим шляхом, а саме: через державу, політику, правосвідомість та інше. Необхідність регулювання економічних відносин в авіаційній галузі породжується економічними потребами. Право виступає як закріплювач сформованих реальних відносин в економіці, забезпечує їхню стабільність, фіксує їх, а також відповідає матеріальним умовам життя у визначених рамках. Воно не може бути вищим, ніж рівень економічного розвитку суспільства. В умовах трансформації економічної системи в цілому, зокрема в авіаційній галузі, право може виступати як певний стимулятор розвитку цивілізованих економічних відносин. Право не може насаджувати ринкові відносини, але може сприяти їх розвитку.

Отже, до вирішення питань гармонізації законодавства України про повітряний транспорт з нормами міжнародного та європейського права необхідно підходити комплексно. Здійснювати це потрібно шляхом подальшого приєднання держави до багатосторонніх та двосторонніх угод щодо розвитку міжнародного повітряного сполучення, через виконання зобов'язань, які впливають із членства в міжнародних організаціях, а також у ході підготовки відповідних нормативних актів. На сьогоднішній день в Україні недостатньо приділяється увага спільним дослідженням науковців у галузях права, економіки та державного управління в питаннях гармонізації повітряного права України. Наслідком чого є недосконалість як чинних нормативно-правових актів, так і нормативно-правових актів, які знаходяться на стадії розробки та прийняття. Вихід із ситуації вбачається в подальшому продовженні досліджень в напрямі гармонізації правового регулювання повітряного транспорту України за спільною участю авіаційних фахівців та науковців у галузі повітряного права, економіки та державного управління. Позитивну роль в процесі гармонізації правового регулювання в цивільній авіації буде відігравати подальше подовження робіт в межах програм Європейського Союзу "TWINNING", розвиток співпраці

державної авіаційної влади, дослідницьких університетів, національних академій та науково-дослідних інститутів.

Література:

1. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 506-р від 5 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=506-2008-%F0>
2. Проект Транспортної стратегії України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mintrans.gov.ua/uk/alias_50/17533.html
3. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монограф. — Х., 2004.
4. Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Демський С.Е. та ін. Транспортне право України: навч. посіб. / За заг. ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського. — К., 2002.
5. Харитонов Є.О., Харитонова О.І., Сафончик О.І. Правове регулювання перевезень в Україні: навч. посіб. / За ред. Є.О. Харитонова. — Х., 2006.
6. Шелухін М.Л., Антонюк О.І., Вишневецька В.О. та ін. Транспортне право України: підруч. / За ред. М.Л. Шелухіна. — К., 2008.
7. Козлюк І.О. Забезпечення економічної безпеки авіаційної галузі: монограф. — К., 2005.
8. Хороманська О.Г. Шляхи нормативно-правового забезпечення цивільної авіації України. — К., 1999.
9. Бугайко Д.О. Фактори виникнення комерційних та економічних ризиків українських перевізників в умовах глобалізації ринку авіатранспортних послуг // Проблеми підвищення ефективності інфраструктури: збірник наукових праць: (випуск 20). — К.: НАУ, 2008. — С. 37—43.
10. Рукводство по регулюванню міжнародного повітряного транспорту: ІСАО, Doc 9626.
11. Всесвітня авіатранспортна конференція "Проблеми та можливості лібералізації" Монреаль, 24 — 29 березня 2003 року АТConf/5-WP/50 5/2/03.
12. ІСАО. Економічна комісія. Робочий документ А36-WP/16 ЕС/2 26/6/07.
13. Проект повітряного кодексу України № 2373 від 09.09.2008 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34153

Стаття надійшла до редакції 27.09.2010 р.