



УДК 342.9

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И АВИАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Сергей МОСКАЛЕНКО,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры менеджмента, экономики права и туризма
Летной академии Национального авиационного университета

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлен анализ авиационного законодательства стран Европейского Союза. Необходимым является изучение европейского опыта государственного и общественного регулирования гражданской авиации. В статье проанализирован зарубежный опыт административно-правового обеспечения деятельности гражданской авиации. Авиационное законодательство стран Европейского союза и США более развито по сравнению с украинским. Отличительными чертами авиационного законодательства стран Европейского Союза является: 1) систематичность; 2) сочетание государственного и общественного контроля; 3) соблюдение прав человека и гражданина; 4) обеспечение требований научно-технического прогресса в сочетании с безопасностью; 5) административно-правовое обеспечение охраны прав субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: авиация, административно-правовое обеспечение, государственное регулирование, гражданская авиация, безопасность, Европейский Союз.

COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF REGULATION OF CIVIL AVIATION OF THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION AND AVIATION LEGISLATION OF UKRAINE

Sergey MOSKALENKO,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management,
Economics, Law and Tourism of the Air Academy of National Aviation University

SUMMARY

The article analyzes the aviation legislation of the countries of the European Union. It is necessary to study the experience of the European experience of state and public regulation of civil aviation. The article analyzes the foreign experience of administrative and legal support of civil aviation activity. The aviation legislation of the countries of the European Union and the United States is more developed than in Ukraine. The distinguishing features of the aviation legislation of the countries of the European Union are: 1) systematic; 2) combination of state and public control; 3) respect for human rights and citizenship; 4) ensuring the requirements of scientific and technological progress in combination with security; 5) administrative and legal support for the protection of the rights of business entities.

Key words: aviation, administrative-legal support, state regulation, civil aviation, safety, European Union.

Постановка проблемы. Для усовершенствования действующего украинского законодательства важным является изучение и анализ зарубежного опыта регулирования гражданской авиации. Сегодня транспортная отрасль Украины является приоритетной отраслью. Однако нужно отметить, что в Украине недостаточно внимания на законодательном уровне уделяется развитию авиационной отрасли. Поэтому необходимо изучение зарубежного опыта государственного и общественного регулирования гражданской авиации и их сопоставление с украинским законодательством. На основании указанного анализа возможно предоставление предложений по совершенствованию административно-правового

обеспечения деятельности гражданской авиации в Украине.

Актуальность проблемы. Анализ национального законодательства привел к выводу, что существенные проблемы развития авиационной отрасли в Украине на сегодня представлены в аэропортовой деятельности, авиационных перевозках, выполнении полетов и регулировании выполнения полетов беспилотных летательных аппаратов, обучении авиационных специалистов. Стоит отметить, что система и механизмы обеспечения транспортной безопасности развитых зарубежных стран (в частности, передовых стран ЕС, США) по своему высокому уровню несравнимы с соответствующей системой и механизмами в Укра-

ине. Именно поэтому решено осуществить и сопоставить зарубежный опыт административно-правового регулирования гражданской авиации в указанных направлениях.

Стоит отметить, что для Украины чрезвычайно актуальными задачами являются изучение и анализ возможностей применения беспилотной авиации ведущими странами мира.

Состояние исследования. Анализ юридической литературы, национального законодательства привел к выводу, что комплексно зарубежный опыт государственного регулирования авиации почти не исследовался. Отдельные проблемы правового регулирования нашли свое отражение в трудах таких ученых, как В. Бордунов, А. Смирнов,



В. Зуев, Б. Череватюк, А. Подлубный и др.

Целью исследования является изучение государственного регулирования гражданской авиации в государствах Европейского Союза.

Изложение основного материала. Вопросы регулирования гражданской авиации в странах Европейского Союза урегулированы национальным законодательством. Стоит отметить, что на сегодня регуляторные механизмы управления полетами БПЛА (беспилотных летательных аппаратов) существуют или разрабатываются в Австрии, Хорватии, Чехии, Дании, Франции, Германии, Италии, Ирландии, Польше, Испании и Великобритании. В Дании, Великобритании и Нидерландах работают летные школы по подготовке пилотов дронов, в Нидерландах и Великобритании действуют более 500 лицензированных пилотов БПЛА. Именно поэтому решено осуществить научно-практический анализ государственного регулирования авиационной деятельности в других странах Европейского союза и США как странах, имеющих развитое авиационное законодательство [1].

Необходимо отметить следующее. 5-6 марта 2015 году в Риге состоялась конференция Европейского Союза по вопросам беспилотных авиационных систем, где была принята Рижская декларация о беспилотных летательных аппаратах «Создание будущего авиации». В декларации изложены 5 основных принципов будущего развития БПЛА в Европе:

1) беспилотные летательные аппараты должны рассматриваться как новый тип воздушных судов с пропорциональными правилами, основанными на учете риска каждой операции;

2) правила ЕС для безопасного предоставления услуг БПЛА должны давать возможности развития промышленных инвестиций;

3) технология и стандарты должны развиваться в направлении полной интеграции БПЛА в европейское воздушное пространство;

4) общественное признание является ключевым для развития услуг с помощью БПЛА;

5) ответственность за использование БПЛА несет оператор, он же ими и руководит.

29 октября 2015 на сессии Европарламента в Страсбурге была принята резолюция по безопасному использованию беспилотных авиационных систем, призывающая разработать общеевропейское законодательство Евросоюза, которое регламентирует использование беспилотных летательных аппаратов [1].

Итак, можно сделать вывод, что в странах Евросоюза большое значение уделяется безопасности авиации.

Можно привести пример. Так, в Италии действует запрет на использование квадрокоптера (для некоммерческой съемки, легче 25 кг) при большом скоплении людей в городах рядом с железнодорожными вокзалами, аэропортами, военными объектами, электростанциями и правительственными учреждениями. Разрешается запуск дронов на открытом, хорошо просматриваемом пространстве в удалении не менее 150 метров от городской инфраструктуры при постоянном сохранении визуального контакта с аппаратом. Нельзя приближаться более чем на 50 метров к людям и объектам частной собственности. Съемка запрещена в радиусе 8 км от аэропорта. Для коммерческой съемки необходимо покупать лицензию. Таким образом, прослеживается урегулированность выполнения полетов дронами, защита частной жизни от вмешательства и соответствие национального законодательства требованиям ИКАО [3].

Как отметил Кузьменко Л.Г., большинство крупных международных аэропортов за рубежом управляются или национальными ведомствами гражданской авиации, или основанными государством специализированными автономными органами управления, действующими на основе хозяйственной и коммерческой самостоятельности [4, с. 209].

Стоит отметить, что в Великобритании существует Министерство транспорта, которое занимается общими вопросами политики, нормами безопасности, международными отношениями в области гражданской авиации, охраной окружающей среды. В то же время существует Управление гражданской авиации Великобритании, созданное в 1971 г., которое занимается воздушным пространством, лицензированием авиации, авиатари-

фикацией, безопасностью полетов, сертификацией авиакомпаний, научными исследованиями и т.п. Как отмечает Нашинец-Наумова А.Ю., управление гражданской авиации Великобритании (CAA) является одновременно регулирующим органом и общественным, экономически самостоятельным предприятием в сфере услуг. Данный государственный орган несет ответственность за организацию национального воздушного пространства (совместно с Министерством обороны) в области управления воздушным движением и связи; экономическое регулирование отрасли, включая выдачу лицензии на эксплуатацию авиалиний, лицензирование туристических агентств и утверждение авиатарифов и ряда аэропортовых сборов; безопасность полетов, условий эксплуатации, включая лицензирование летного состава и аэродромов, а также сертификацию авиакомпаний и самолетов; проведение экспертизы в гражданской авиации по международным и внутренним перевозкам; защите интересов потребителей услуг воздушного транспорта; удовлетворение запросов частной авиации; экономические и научные исследования, сбор и публикацию статистических данных, предоставление консультационных услуг; подготовку кадров и организацию работы администраций гражданской авиации на иностранных территориях [5, с. 159].

Нужно отметить, что в Великобритании в соответствии с «Актом об управлении аэропортами» Администрации британских аэропортов подведомственны только лондонские аэропорты. Задачей Администрации является организация и контроль за деятельностью аэропортов. Руководит данным ведомством Административный совет, члены которого назначаются министром транспорта. Стоит отметить, что в 1987 г. Английское правительство передало частному сектору 7 главных аэропортов страны, на которые приходилось 70% пассажирских и 85% грузовых авиаперевозок. Таким образом, в Великобритании аэропорты отделены от авиакомпаний и являются самостоятельными хозяйствующими субъектами [6].

В Великобритании в июле 2017 вступили в силу поправки



к существующему с 2014 года законодательству о беспилотных летательных аппаратах, которые появились после инцидента с коптером, почти врезавшимся в пассажирский самолет. Все вопросы по лицензированию и разрешению на полеты регулирует Управление гражданской авиации (CAA). Кстати, подобная практика сложилась во многих странах мира. По старым правилам, владельцам дронов весом менее 20 кг никакой регистрации и лицензирования не требуется. Теперь же необходимо регистрировать все летательные аппараты тяжелее 250 г, а пилотам – не только знать правила безопасного пилотирования, но и эксплуатировать только те дроны, которые соответствуют британскому законодательству (с точки зрения безопасности и др.) [7].

Как и в Италии, пользователи коммерческих дронов должны получить лицензию от Управления гражданской авиации страны. Кроме того, сейчас британские власти пытаются провести норму о программировании БПЛА, чтобы автоматически ограничивать зону их полетов, например, не позволять им летать вблизи аэропортов. Управление гражданской авиации (CAA) устанавливает правила полетов на дронах в, что называется, аэронавигационном порядке.

В Великобритании определены условия, при которых беспилотник весом менее 20 кг не требует отдельной регистрации и лицензирования: 1) беспилотный летательный аппарат должен быть использован в рамках «прямой видимости». Параметры данной зоны: воздушное пространство в периметре 500 метров (1,640ft) по горизонтали или 400 футов (122m) по вертикали; 2) беспилотный самолет, оснащенный фото-видеокамерой, должен находиться на расстоянии не менее 50 м (164ft) от лиц, автомобиля, здания или какого-то сооружения; 3) дрон в частных целях нельзя использовать в зонах нахождения большой группы людей, таких как спортивное мероприятие или концерт (не ближе 150 м); 4) для коммерческих целей операторы должны иметь разрешение на полеты беспилотников от CAA. Также стоит отметить, что операторы несут личную ответственность за безопасность использования дрона.

Британская ассоциация пилотов (BALPA) отстаивает необходимость программирования дронов по ограничению воздушного пространства для осуществления полетов. Речь идет об установлении своего рода геоблоков. Серия DJI Phantom уже включает в себя гео-блокировки. GPS-трекер содержит координаты тысяч аэропортов по всему миру. Он не позволяет войти в эти районы. Если коптер приближается к границе заблокированной зоны (в радиусе от 2 км. От большого аэропорта), в автоматическом режиме его высота ограничена 10 м [7; 8].

Таким образом, отличительными чертами авиационного законодательства стран Европейского Союза являются: 1) соответствие законодательства нормам международных авиационных конвенций; 2) систематизированность; 3) сочетание требований научно-технического прогресса и безопасности авиации; 4) соблюдение прав человека и гражданина; 5) административно-правовое обеспечение охраны прав субъектов хозяйствования.

Стоит отметить, что в Украине съемки над частной территорией регулируются статьей 79 Земельного кодекса Украины. Согласно ему право собственности на земельный участок распространяется на пространство над и под поверхностью участка на высоту и на глубину, необходимые для возведения жилых, производственных и других зданий и сооружений. Таким образом, если дрон летает выше, чем определенное кодексом пространство, он не нарушает границ частной территории. Следовательно, возникает противоречие относительно вторжения в частную жизнь [9].

Таким образом, можно сделать вывод, что выполнение полетов беспилотными летательными аппаратами в странах Европейского союза законодательно урегулировано. С помощью кодифицированных нормативных актов, предписаний органов государственного контроля обеспечивается безопасность других лиц, объектов, находящихся в зоне выполнения полетов. К сожалению, на сегодня в Украине отсутствуют кодифицированные нормативные акты по регулированию БПЛА.

Анализ юридической литературы привел к выводу, что проблема эффек-

тивного регулирования деятельности аэропортов, которая является одной из важнейших в системе гражданской авиации Украины, остается недостаточно исследованной. Как отметил Л.Г. Кузьменко, анализ проведенного исследования уровня платы, взимаемой за посадку в разных аэропортах стран Европы, показал, что для крупнейших европейских аэропортов сбор за посадку обычно рассчитывается, исходя из следующих параметров: массы воздушного судна, требований парковки на перроне, пассажирской загрузки, генерируемого уровня шума, требований безопасности, надбавок к сборанию в «пиковые» периоды. Анализ материалов различных стран показывает, что плата, которая взимается за посадку, колеблется в широких пределах (до 10 раз) и зависит в основном от взлетной массы и размеров летательного аппарата, а также от степени участия государства в обеспечении функционирования отдельных служб. Например, в Великобритании Правительство не занимается вопросами одобрения или отказа в повышении тарифов, эти вопросы рассматривает парламент. В Великобритании руководство гражданской авиации регулирует размеры сборов и плат за услуги, взимаемых в аэропортах с авиакомпаний и авиапассажиров в зависимости от финансовых результатов деятельности аэропортов [4, с. 210]. В некоторых случаях контролируется государством и возможность использования прибыли. Стоит отметить, что в Украине аэропортовая деятельность и вопросы взыскания аэропортовых сборов регулируются в основном подзаконными нормативными актами.

Правовая составляющая управления аэропортами гражданской авиации в экономически развитых странах характеризуется тем, что владельцами большинства аэропортов (включая аэродромы) являются коммерческие организации. Стоит отметить, что законодательство экономически развитых стран не содержит норм, запрещающих вносить имущество аэропортов (включая аэродромы) гражданской авиации в уставный капитал коммерческих организаций. В странах Европейского Союза практически все аэропорты гражданской авиации находятся в уставном капитале акционерных об-



шеств, учрежденных органами власти федерального и (или) регионального уровней и (или) муниципальными образованиями соответствующих государств. В Великобритании управления аэропортами столицы является централизованным. При этом все остальные аэропорты находятся в частной собственности.

Важное значение имеет регулирование авиации общего назначения в странах Европейского союза. Так, на сегодня во многих государствах уже разработаны и активно функционируют национальные законы и правила, регулирующие деятельность авиации общего назначения. Стоит отметить, что в Украине отсутствует отдельный нормативный акт, регулирующий отношения, связанные с авиацией общего назначения. Поэтому возникает много неясностей, связанных с ее применением.

Выводы. Авиационное законодательство стран Европейского союза и США более развито по сравнению с украинским. Отличительными чертами авиационного законодательства стран Европейского Союза являются: 1) систематичность; 2) сочетание государственного и общественного контроля; 3) соблюдение прав человека и гражданина; 4) обеспечение требований научно-технического прогресса в сочетании с безопасностью; 5) административно-правовое обеспечение охраны прав субъектов хозяйствования.

Изучение зарубежного опыта развития авиационного законодательства привело к выводу, что происходит регулирование гражданской авиации в различных направлениях. На сегодня выполнение полетов с помощью беспилотных летательных аппаратов в странах Евросоюза регулируется национальными законодательными актами. При этом учитываются требования безопасности, научно-технического прогресса, интересов общества.

Выполнение полетов беспилотными летательными аппаратами в странах Европейского союза законодательно урегулировано. С помощью кодифицированных нормативных актов, предписаний органов государственного контроля обеспечивается безопасность других лиц, объектов, находящихся в зоне выполнения полетов. Украине стоит позаимствовать

отдельные требования зарубежного законодательства, в частности, по выполнению полетов беспилотных летательных аппаратов, аэропортовой деятельности, регулированию авиации общего назначения, обучению / переобучению авиационных специалистов. Кроме того, необходимо проведение систематизации с целью приведения национального законодательства в соответствие с европейскими нормами.

Список использованной литературы:

1. Інформацію отримано з електронного ресурсу 20.05.2018 р.: www.caa.co.uk.
2. ЛЕТАЮЩИЕ РОБОТЫ. URL: <http://www.robogeeek.ru/letayuschie-roboty/evropa-hochet-stat-liderom-v-razvitii-bpla>.
3. Інформацію отримано з електронного ресурсу 21.05.2018 р. URL: www.tc.gc.ca.
4. Кузьменко Л.Г. Регулювання діяльності аеропортів: світовий досвід // Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 121 (частина II). 2014. С. 209–225.
5. Нашинець-Наумова А.Ю. Правове регулювання інформаційної безпеки в цивільній авіації: Міжнародно-правовий аспект. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 3(19). 2013. С. 153–160.
6. Транспортная система Великобритании. URL: <http://www.niemi.ru/velikobritanija/transportnaja-sistema-velikobritani>.
7. Інформацію отримано з електронного ресурсу. URL: www.faa.gov.
8. Борисова Л. Практика государственного регулирования аэропортовой деятельности за рубежом. URL: http://www.transport.ru/2_period/Vti/06_97/8.htm.
9. Земельний Кодекс України. Закон від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Москаленко Сергей Иванович – кандидат юридических наук, доцент кафедры менеджмента, экономики, права и туризма Летной академии Национального авиационного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Moskalenko Sergey Ivanovich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management, Economics, Law and Tourism of the Air Academy of National Aviation University

seregamoskalenko@ukr.net