

В.О. Зуєва,
кандидат політичних наук,
доцент
В.Б. Череватюк,
кандидат історичних наук,
доцент

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АВІАЦІЇ ЗАГАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті автори звертаються до вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності авіації загального призначення. Здійснено спробу знайти можливі сфери його використання для підвищення ефективності правового регулювання діяльності АЗП в Україні.

Ключові слова: авіація загального призначення, правове регулювання, повітряне судно, авіаційна діяльність, бізнес-перевезення, корпоративні перевезення.

За останні роки Україна зробила значний крок вперед у питанні правового регулювання цивільної авіації. В першу чергу, цьому сприяло прийняття в 2011 році Повітряного кодексу України, який покликаний адаптувати авіаційну галузь України до Європейського Союзу, спростити роботу авіакомпаній, особливо – у сфері малої авіації. Власне тому, і актуалізується значення такого сегменту споживчого ринку як авіація загального призначення. Слід зазначити, що на сьогодні світовий парк АЗП складає близько 75% всієї авіаційної техніки, що використовується найрозвиненішими країнами світу, експлуатація яких тільки в США забезпечує додатково 529 000 робочих місць і щорічний внесок в економіку у розмірі 50 млрд. дол., обсяг податкових зборів з малої авіації складає близько 4 млрд. дол. на рік, а число літальних апаратів вже перевищило 200 000 одиниць [1]. Експлуатація АЗП дає можливість більшості країн світу отримувати майже третину надходжень у національний бюджет держави, що свідчить про високий потенціал та привабливість цього ринку послуг.

Для того щоб зрозуміти перспективність авіації загального призначення для України, варто з'ясувати її привабливість і переваги. По-перше, в її здатності виконувати завдання, що не під силу комерційній авіації, а саме: перевезення невеликих вантажів, сільськогосподарські роботи, патрулювання, навчання пілотуванню, авіаційний спорт, авіаційний облік тварин, туризм та ін. По-друге, в суттєвій економії часу для осіб, що її

використовують за рахунок можливості здійснювати польоти поміж розкладу, здатності використовувати для зльоту та посадки невеличкі аеродроми або просто елементарно підготовлені площадки, кількість яких в рази перевищує число аеродромів для рейсових літаків. По-третє, користувач не витрачає свій час на оформлення та реєстрацію білетів та, по-четверте, має можливість вибору прямого (без пересадки) маршруту до місця призначення.

Загально відомим є той факт, що АЗП являє собою досить сильний сектор цивільної авіації, який дорівнює за своєю значимістю ринку комерційних перевезень. Очевидним є інтерес до АЗП у всьому світі але ж в Україні діяльність цивільної авіації, що не пов'язана з регулярними комерційними перевезеннями (тобто АЗП) тільки починає свій розвиток та до сих пір не носить масового характеру як, наприклад в США, Канаді, Європі та інших країнах. За даними Асоціації виробників повітряних суден АЗП (GAMA) у всьому світі зараз експлуатується понад 320 тис. ПС АЗП, в той час як на комерційні повітряні перевезення працюють близько 60 тис. повітряних суден.

Тим не менш, незважаючи на такі неймовірні перспективи розвитку авіації загального призначення, на шляху розширення даного сегменту цивільної авіації в Україні ще залишаються правові проблеми. Діючі в Україні законодавчі та нормативні правові акти в галузі авіації (повітряне законодавство) не в повній мірі забезпечують правове регулювання авіації загального призна-

чення, в якій це необхідно для розвитку названої частини цивільної авіації та формування її ринку. Тому є потреба ґрунтовного аналізу та вивчення досвіду тих держав, де АЗП виконує покладені на неї завдання.

Правильним буде розпочати наш огляд із США, оскільки в сучасному світі саме авіаційне законодавство цієї країни вважається найбільш розвиненим в секторі авіації загального призначення [2, с. 7]. Звертаючись до нормативної основи правового регулювання діяльності авіації в США, слід зазначити, що Повітряний кодекс країни являє собою великий за обсягом документ, який детально регламентує всі питання авіаційної діяльності. Більшість його норм прямої дії, що робить американський кодекс ефективним регулятором багатьох авіаційних відносин, в тому числі й тих, що виникають в секторі АЗП. Повітряний кодекс США постійно змінюється та уточнюється, а його застосовність забезпечуються шляхом детального роз'яснення термінів, в тому числі й тих, що стосуються АЗП. Підтвердженням цього є наявність, наприклад, детальної градації пілотів – американський законодавець розрізняє пілотів та по-різному визначає їхній статус. "Пілот-курсант", "пілот-любитель", "пілот – володілець приватного літака", "пілот, що має право здійснювати комерційні повітряні перевезення", "пілот, що має посвідчення льотчика-інструктора або інструктора з техніки пілотування" – як видно, цей перелік пілотів надає повне уявлення про рівень їхньої кваліфікації і кожен з них має відповідне посвідчення своєї кваліфікації.

Згідно класифікації прийнятій в США, АЗП включає в себе всю авіаційну техніку, що не використовується в комерційній авіації та в структурах міністерства оборони (під виразом "комерційна авіація" в США розуміється тільки рейсова авіація, а не тільки та, що дозволяє заробляти гроші). Також особливістю правового регулювання АЗП в США є ділова авіація. Ділові літаки – це такі літаки, які використовуються компаніями або приватними особами для потреб власного підприємства. Управляє і контролює діяльність ділової авіації один єдиний орган – Федеральне управління цивільною авіацією США. У його компетенцію входить державне управління діловою авіацією і видання правових актів, що стосуються регулювання підготовки для неї пілотів, технічного персона-

лу, їх кваліфікації та сертифікації. Федеральне управління цивільною авіації США також розробляє і здійснює державну політику в галузі ділової авіації. У його рамках існує Національний комітет по безпеці США, який відстежує і контролює всю ситуацію з безпекою перевезень, здійснюваних комерційними та іншими перевізниками. Ділові перевезення розділяють на дві основні категорії:

– бізнес-перевезення – використання літаків для польотів, пов'язаних з бізнесом, у який залучені підприємці-власники літаків (найчастіше для таких перевезень використовують одномоторні поршневі літаки, в якості пілота може виступати сам власник літака, прикладом бізнес-перевезень може служити використання літаків АЗП торговими агентами і лікарями);

– корпоративні перевезення – використання літаків корпораціями (компаніями) для перевезень співробітників і майна компаній (в якості корпоративних, в основному, використовуються реактивні або турбогвинтові літаки, пілотують їх, як правило, професійні пілоти, є співробітниками компанії, технічний персонал також, найчастіше, складається в штаті компанії).

В Європі дещо інша ситуація, оскільки конкуренція з боку американських авіакомпаній змусила Євросоюз розпочати на початку 80-х років вироблення нової транспортної політики та стратегії щодо польотів і перевезень всіма видами транспорту. Поетапно і методично ЄС майже двадцять років створював "єдиний повітряний простір", відкрите небо для "авіаперевізників Співтовариства" на засадах конкуренції і свободи ринку авіаперевезень. Хоча вся правова конструкція "відкритого неба" орієнтована переважно на регулярний повітряний транспорт, в ній знайшлося місце для безперешкодної і ефективної діяльності ділової авіації та авіації загального призначення. Завдяки планомірним і продуманим рішенням Євросоюзу проведена глибока уніфікація повітряного законодавства наслідком якого став розумний баланс між режимом "відкритого неба" і можливістю забезпечувати інтереси суспільства і держави. Так, регулювання доступу до ринку в цілому засновано на повній свободі авіаперевізників Співтовариства в користуванні всіма комерційними правами на будь-яких повітряних лініях усередині ЄС. Разом з тим, воно дозволяє державам-членам ЄС вирішувати такі найважливіші завдання:

а) забезпечення регулярних авіатранспортних зв'язків з регіонами, перевезення в які є свідомо збитковими внаслідок географічного або економічного становища цих регіонів;

б) запобігання невинуватеній конкуренції на деяких повітряних лініях і тимчасова підтримка дрібних та новостворених авіакомпаній;

в) захист навколишнього середовища від шкідливого впливу цивільної авіації;

г) усунення проблеми персвантажності аеропортів та інших об'єктів авіаційної наземної інфраструктури;

д) підтримка на необхідному рівні безпеки польотів.

Вивчення нормативних основ правового регулювання в країнах Європи та США дає підстави зазначити, що практично всі авіаційні правила, які діють в різних державах ґрунтуються на відповідних авіаційних правилах США FAR (Federal Aviation Regular – Федеральні Авіаційні правила), або об'єднаної Європи JAR (Joint Aviation Requirements – єдині авіаційні вимоги). Вимоги FAR і JAR значною мірою гармонізовані між собою, тому що авіаційні адміністрації США і об'єднаної Європи проводили і продовжують вести цілеспрямовані роботи з мінімізації відмінностей у своїх авіаційних правилах.

Досить цікавим, в контексті заявленої тематики є вивчення досвіду Китаю, у розвитку якої останнім часом з'явилися елементи ринкових відносин. Відносно визначення поняття "авіація загального призначення" в законодавстві Китаю слід зазначити, що це визначення на відміну від країн СНД, ближче до американського трактування. Саме тому, за аналогією з FAR 91, в парк повітряних судів АЗП в Китаї включають літаки і вертольоти, що виконують різні авіаційні роботи, а також нерегулярні перевезення (аналогія з FAR 135). Ділову авіацію також відносять до АЗП, а сумарний річний наліт оцінюється за результатами діяльності всіх перерахованих повітряних суден. Тобто, в Китаї до авіації загального призначення відносяться всі складові цивільної авіації, які не мають відношення до регулярних комерційних польотів. С.Арсланов вважає, що АЗП зародилася в Китаї ще в 1951 році, коли СААС (Державна адміністрація цивільної авіації Китаю) почала використовувати літаки Curtiss-Wright C-46 для боротьби з шкідниками в Гуанчжоу [3, с.37]. Поворотним пунктом для розвитку АЗП в Китаї вважають

1996 р., коли СААС оприлюднила "Рішення з питань, що стосуються розвитку авіації загального призначення". У цьому документі була визнана важливість АЗП як складової цивільної авіації та намічені деякі заходи щодо сприяння її розвитку.

Дослідження, що проведені компанією Booz & Company Inc. [4, р.12] відносно стану авіації в Китаї виділяють такі фактори, що гальмують розвиток АЗП Китаю:

– відсутність узгоджених правил і політики всіх зацікавлених сторін робить суб'єктів регулювання надмірно обережними;

– відсутність ефективної нормативної бази, яка стимулює розвиток АЗП при забезпеченні необхідної безпеки;

– процес легалізації діяльності в області АЗП тривалий, трудомісткий і дорогий.

Звичайно, що розуміння причин, які стримують розвиток АЗП – половина успіху в боротьбі з ними. Не менш важливою є розуміння специфіки Китаю. Поєднання однопартійного керівництва з розвитком ринкових методів регулювання дає незвичайні результати. Очевидно, що "надмірна обережність суб'єктів регулювання" в Китаї буде значно ослаблена, оскільки АЗП включена в якості одного з ключових напрямків розвитку в п'ятирічний план Китаю [5]. Тепер сприяння розвитку АЗП – обов'язок членів партії, які складають більшість працівників державних установ. Цей обов'язок поширюється і на самі установи, тому сьогодні СААС, спираючись на досвід країн з розвиненою авіацією загального призначення, використовує політичні важелі для управління новою хвилею зростання АЗП в Китаї.

У рамках програми розвитку АЗП удосконалюється в Китаї і нормативна база, зокрема, опубліковані авіаційні правила СААС-91 та СААС-135 (аналоги FAR 91 та FAR 135), які полегшують організацію польотів і сертифікацію комерційних експлуатантів АЗП.

Згідно п'ятирічного плану, державною установою, відповідальною за розвиток АЗП в Китаї, є СААС. Її роботі сприяють різні організації сприяння розвитку цивільної авіації, такі як, наприклад, Асоціація повітряного транспорту Китаю (China Air Transport Association, CATATA), Фонд популяризації науки цивільної авіації (China Civil Aviation Science Popularization Foundation). Також функціонує кілька громадсь-

ких організацій, які безпосередньо сприяють розвитку ділової авіації та авіації загального призначення: Асоціація авіації загального призначення Китаю (China General Aviation Association, генеральний секретар Wang Xia), Асоціація друзів АВН Китаю (FCGA, Friends of China GA, директор Jane Zhang), Асоціація пілотів-власників (AOPA China, директор Jane Zhang) [6].

Один раз на два місяці в Китаї виходить журнал China Civil Aviation Report (видавець Francis Chao) [7]. Перстраховані установи та організації регулярно проводять форуми [8], конференції, виставки, присвячені розвитку АЗП [9], в яких беруть участь закордонні експерти і компанії-виробники. Таким чином, в Китаї створюються умови для вдосконалення нормативно-правової бази, розвитку та популяризації АЗП.

Щодо України, то виходячи з вивчення досвіду зарубіжних країн, першорядне значення має вдосконалення законодавства, спрямоване на: 1) конкретизацію предмета правового регулювання АЗП, а також зняття проблем неоднозначного тлумачення питань здійснення авіаційних робіт

авіацією загального призначення на платній основі; 2) внесення відповідних поправок, що надасть можливість для участі малого бізнесу та індивідуальних підприємців у сфері підготовки пілотів; 3) виведення з-під обов'язкової сертифікації аеродромів, що використовуються легкими ПС; 4) популяризацію нижчих за рівнем суспільної небезпеки видів авіаційної діяльності.

Крім того, доцільно розглянути питання про зняття вимоги обов'язкової сертифікації (яка здійснюється платно) щодо низки авіаційних робіт, шляхом закріплення закритого переліку авіаційних робіт, які підлягають обов'язковій сертифікації, які передбачають застосування або використання виробів чи речовин, здатних створити загрозу для здоров'я людей, безпеки майна або навколишнього середовища. Прийняття зазначених змін чинного законодавства України сприятимуть упорядкуванню системи державного регулювання в галузі розвитку та діяльності авіації загального призначення, розширенню сфери її організованого масового застосування, а також формуванню ринку АЗП.

Література

1. General Aviation Scientific & Technical Center Ltd. Ph. D. Sergey Araslanov "Prospects of general aviation fleet's market in Russia and Ukraine" Kharkiv, 2010. – P. 8. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aviajournal.com/lib/GA.pdf>
2. Зубенко А. Предприниматели, внимание: авиация общего назначения / А. Зубенко // Авиация общего назначения: научно-технический журнал. – X., 2000. – №7. – С. 5 – 11.
3. Арасланов С.А. Азия на взлете / С.А. Арасланов // Авиация общего назначения. – X.: 2002. – No11. – С. 37-44.
4. Timothy Wong, Guang Yang, Edward Tse. General Aviation in China. Seizing Growth Opportunities // Booz & Company Inc. – Beijing: Printed in Greater China, 2009. – Presentation. – 12 p.
5. Крылья красного дракона. Бизнес-авиация Китая пытается встать на крыло / А. Назарова // Ист – М.: 2013 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aviaport.ru/digest/2010/07/28/199655.html>
6. Yan Zhonghua. China's general aviation sector takes off. // Xinhua, 28.05.2006 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.xinhuanet.com/english/2006-05/28/content_4612527.htm
7. China Civil Aviation Report / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chinacivilaviation.com/PastIssue/?Year=2012>
8. China General Aviation Forum 2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chinacivilaviation.com/Article.asp?ID=1139>
9. Shanghai International Business Aviation Show (SIBAS) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.shanghaiairshow.com/SIBAS/index.php>

В.А. Зуева, В.Б. Череватюк

Зарубежный опыт правового регулирования авиации общего назначения: перспективы для Украины

В статье авторы обращаются к изучению зарубежного опыта правового регулирования деятельности авиации общего назначения. Предпринята попытка найти возможные сферы его использования для повышения эффективности правового регулирования деятельности АОН в Украине.

Ключевые слова: авиация общего назначения, правовое регулирование, воздушное судно, авиационная деятельность, бизнес-перевозки, корпоративные перевозки.

V.O. Zueva, V.B. Cherevatyuk

Foreign experience of legal regulation of the general aviation: perspectives for Ukraine

In the article the authors refer to the study of foreign experience in the legal regulation of the general aviation. An attempt was made to find possible areas for its use to improve the effectiveness of legal regulation of AGD in Ukraine.

Keywords: general aviation, legal regulation, aircraft, aviation activities, business transportation, corporate transportation.