

СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТА ПОВІТРЯНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У статті досліджується зміст поняття та предмета повітряного права України.

В умовах проведення в Україні правової реформи важливого значення набуває проблема подальшого розвитку і вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з використанням повітряного простору України з метою польотів літальних апаратів, здійснення авіатранспортної та інших видів діяльності. Від вирішення цієї проблеми залежить успіх практичного вирішення завдань правового забезпечення суверенної влади держави над її повітряним простором, його ефективне використання у інтересах держави та її громадян.

За роки незалежності України намітилося певне відставання завершення процесу формування повітряного права України як галузі юридичної науки і, як навчальної дисципліни. У зв'язку з цим не можна не звернути увагу на те, що за роки незалежності України не було опубліковано жодної монографії, дисертаційного дослідження, підручника, присвяченого проблемі – Повітряне право України. Проводилися лише дослідження окремих питань, пов'язаних з повітряними перевезеннями, міжнародними повітряними перевезеннями тощо. Водночас у спеціальній юридичній літературі сформувався підхід до з'ясування змісту та місця повітряного права у системі права України у вузькому розумінні, тобто як підгалузі транспортного права [4; 5; 6]. Однак при дослідженні повітряних відносин лише як авіатранспортних, обмежуються можливості детального обґрунтування всіх актуальних проблем цієї галузі права.

Крім цього, слід мати на увазі, що об'єктом правового регулювання, наукового дослідження та вивчення повинна бути не тільки авіатранспортна діяльність, а й інші види авіаційної діяльності, що обумовлено безпосередньою участю авіації у відтворювальному процесі не тільки у ролі перевізника, а й при виконанні інших робіт (участь у будівельно-монтажних роботах, внесення добрив, отрут при боротьбі зі шкідниками сільськогосподарських насаджень, лісів, охорона державного кордону, аеронавігаційне обслуговування, використання авіації у науково-дослідних цілях,

для виконання соціальних завдань на платній та безоплатній основі).

Таким чином, авіатранспортна діяльність є складовою авіаційної діяльності у широкому розумінні. У свою чергу, виконання усіх видів авіаційної діяльності неможливе без використання у повітряному просторі різних видів літальних апаратів (від повітряних куль, аеростатів, різних видів та типів повітряних суден до ракетноносіїв). Проте єдиної класифікації літальних апаратів та визначення при цьому їх правового статусу законодавством України не передбачено, що утруднює формування основ правового регулювання відносин власності та інших майнових і немайнових прав, пов'язаних із цими апаратами та регламентацію їх використання у повітряному просторі щодо їх функціонального призначення, а також прав, обов'язків та відповідальності користувачів повітряного простору.

Мета статті – аналіз стану наукового дослідження змісту поняття та предмета повітряного права України, внесення відповідних уточнень до цих правових категорій та пропозицій щодо вдосконалення національного повітряного законодавства.

Одночасно із формуванням повітряного права, як галузі законодавства, йшов процес становлення повітряного права як самостійної галузі системи права України. Обидва процеси розвивалися відповідно до відзначеною російським вченим В. Д. Бордуновим закономірністю, що національне законодавство протягом усього ХХ ст. активно брало участь у правовому регулюванні міжнародних повітряних сполучень, виконуючи два завдання: підтвердження на підставі, розробленого національного законодавства, природної суверенної влади держави щодо повітряного простору, розташованого над її державною територією та формування правового забезпечення міжнародних повітряних зв'язків кожної держави [3, с. 74-76]. У сукупності перше та друге завдання реалізуються за допомогою повітряних кодексів країн, а окремі положення деталізуються у спеціальних нормативних актах, що при-

ймаються уповноваженими державними органами. Саме таким чином йшов процес розвитку повітряного законодавства у різних державах, у тому числі і у колишньому Радянському Союзі, а після його розпаду аналогічну практику із формування національного повітряного законодавства застосували майже всі країни на пострадянському просторі. Певною мірою досвід радянської законотворчості, а також досвід інших країн у сфері формування правових основ регулювання та управління авіацією, були використані під час розробки й прийняття Повітряного кодексу України від 4 травня 1993 р. Насамперед це стосується вирішення на законодавчому рівні першого завдання – підтвердження природної суверенної влади незалежної держави щодо повітряного простору, розташованого над її територією, здійснення суверенних прав володіння, користування та розпорядження повітряним простором в соціальних, економічних, господарських, цивільних, військових та інших цілях, встановлення правового режиму використання повітряного простору національними та іноземними користувачами [2].

Для України, яка розташована у центрі Євро-Азійського континенту, проблема використання повітряного простору та пов'язана із нею проблема суверенітету держави на повітряний простір має особливе значення. У зв'язку з цим потрібно підкреслити, що положення про розповсюдження принципу суверенітету України на всю її територію юридично чітко закріплено ст. 2 Конституції України [1]. Ця конституційна правова норма, як і всі інші конституційні норми, має силу прямої дії та носить імперативний характер. Отже, юридично закріплені ст. 1 Повітряного кодексу України правові норми, які містять положення про повний і виключний суверенітет країни на її повітряний простір, на підставі і відповідно до ст. 2 Конституції України, є імперативними нормами прямої дії. Під повітряним простором, що входить як необхідна складова у поняття «територія України», законодавець розуміє ту частину повітряної сфери, яка розташована над суходолом і водною територією України, в тому числі, над її територіальними водами (територіальним морем) (див. ст. 1 Повітряного кодексу України). У межах національних кордонів всі користувачі повітряним простором, незалежно від форми власності на повітряні судна та їх державну реєстрацію, а також інші особи, які здійснюють авіаційну та іншу діяльність у повітряному просторі країни, повинні дотримуватися принципу суверенітету і встановленого державою правопорядку.

Не дивлячись на те, що з моменту прийняття Повітряного кодексу України у 1993 р. та Конституції України у 1996 р., яка у конституційному порядку закріпила положення про розповсюдження принципу суверенітету на всю її територію, пройшло вже 15 років, у системі національного законодавства так і не був сформований необхідний правовий механізм захисту суверенітету України на її повітряний простір, адекватний сучасним реаліям та правовим принципам Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію від 7 грудня 1944 р., Монреальської декларації глобальних принципів лібералізації міжнародного повітряного транспорту від 24-29 березня 2003 р., стандартам, розробленим такими спеціалізованими міжнародними організаціями, як ІКАО та ІАТА, стандартам, розробленим СОТ у Генеральній угоді про торгівлю послугами (у тому числі й авіатранспортними).

Як вважаємо, у процесі роботи над проектом нового Повітряного кодексу України необхідно внести уточнення у поняття «повітряний простір України»: по-перше, з точки зору визначення повітряної території у тризначному вимірі; по-друге, з урахуванням того, що необхідною складовою повітряного простору як об'єкта права є атмосферне повітря; по-третє, уточнення правових регуляторів, які визначають правовий статус власника атмосферного повітря, а, отже, і відносин, що виникають у зв'язку з використанням повітряного простору у різних цілях, враховуючи тісний зв'язок повітряного простору із суходолом та водною поверхнею.

Об'єктивна необхідність та практична потреба одночасно й паралельно формувати міжнародно-правовий і національно-правовий режими польотів повітряних засобів у міжнародному та національному повітряному просторі визначались природним взаємозв'язком основних об'єктів правового впливу, тобто повітряного простору, повітряних літальних засобів, авіаційної діяльності та їх соціально-економічної, політичної і правової природи.

Однак у процесі дослідження повітряного простору як об'єкта правового впливу на рівні держави і на міждержавному рівні, слід підкреслити, що суверенітет держави на повітряний простір не може бути похідним від будь-якої міжнародної угоди або конвенції. Державний суверенітет на повітряний простір існує незалежно від того, приймає чи ні ця держава участь у Паризькій конвенції 1919 р., Чиказькій конвенції 1944 р. або у будь-якій іншій міжнародній угоді. Держави, за загальним визнанням, мають суверенітет у силу факту свого існування. Проте не викликає

сумнівів, що широкому визнанню та закріпленню у національному законодавстві принципу повного і виключного суверенітету держави на повітряний простір сприяли передусім міркування оборонного характеру, оскільки швидке технічне удосконалення авіації перетворює її на вид небезпечної військової зброї.

Подальший розвиток повітряного права призвів до того, що повітряний простір почали розглядати як важливе джерело збагачення країни, а володіння цим простором – як важливий засіб забезпечення національних економічних, оборонних, соціальних, політичних інтересів, які повинні мати правове забезпечення.

Про вищевикладене свідчить сучасний зміст принципу повного і виключного суверенітету держави на повітряний простір. Згідно з цим принципом, держава здійснює низку прав у сфері міжнародного повітряного сполучення та на національному рівні, які умовно можна згрупувати так:

- права щодо регулювання внутрішніх та міжнародних повітряних пересувань та інших видів діяльності у повітряному просторі у межах території держави;
- права щодо регулювання комерційної діяльності повітряних транспортних підприємств, діючих на території цієї держави;
- права щодо здійснення цивільної, адміністративної, кримінальної та іншої юрисдикції держави над повітряними суднами, їх скіпажами, пасажирами, вантажами, поштою.

Таким чином, повітряне право України як галузь права сформувалося за роки існування країни, як незалежної держави і є системою юридичних норм та правових принципів, встановлених або санкціонованих державою, що регулюють суспільні відносини, які складаються у зв'язку з використанням повітряного простору з метою організації та здійснення діяльності авіаційного транспорту щодо забезпечення внутрішніх і зовнішніх транспортно-економічних зв'язків України з іншими країнами та задоволення потреб населення у перевезеннях (транспортуванні), а також з метою забезпечення охорони державного кордону, проведення у повітряному просторі військових навчань та експериментальних польотів, використання літальних апаратів у науково-дослідних цілях, для аерофотознімання, виконання аеронавігаційного обслуговування, гасіння пожеж, виконання будівельно-монтажних робіт, знищення шкідників, внесення добрив та інших видів діяльності у повітряному просторі в сфері матеріального виробництва і у нематеріальній сфері. Під праворегульований вплив принципів та норм

повітряного права України слід віднести й відносини, які активно розвиваються з середини ХХ ст. та виникли в зв'язку з діяльністю щодо виокремлення з атмосферного повітря його певних структурних елементів.

Додержання правових норм та принципів, встановлених державою стандартів забезпечується примусовою силою держави. Визначаючи повітряне право як окрему галузь системи права України, слід відзначити, що йому притаманні риси, завдяки яким можна розрізняти різні галузі права:

по-перше, за роки незалежності всередині національної системи права сформувалася підсистема повітряного права, що виконує в системі права України певні, самостійні функції, котрі обумовлені правовою природою держави як суверена повітряного простору;

по-друге, повітряне право України сформувалося не як сумативна система, тобто як сукупність не пов'язаних між собою окремих елементів правової системи, а як органічна система правових принципів та норм, що регулюють відносини щодо використання суверенного повітряного простору та використання повітряного простору поза межами держави. Повітряний простір обумовлює генетичний та функціональний зв'язок усіх структурних елементів повітряного права України як цілісної системи;

по-третє, достатньо високий рівень систематизації та кодифікації національного повітряного законодавства, трансформації у національне законодавство принципів і норм міжнародних конвенційних угод та інших договорів, що регулюють повітряні відносини;

по-четверте, наявність специфічних ознак у правовідносинах, що регулюються нормами повітряного права, полягає у використанні суб'єктами повітряного права повітряного простору України у різних цілях. при цьому право власності та повний і виключний суверенітет на повітряний простір України належить тільки українській державі;

по-п'яте, повний та виключний суверенітет української держави на її повітряний простір формує специфічні ознаки правового статусу всіх інших суб'єктів повітряного права лише як користувачів повітряного простору;

по-шосте, у повітряному праві існують притаманні тільки йому правові норми та правові категорії. Наприклад, авіаційний персонал, експлуатант авіаційної техніки, повітряний транспорт, повітряне судно, авіаційні правила, аеропорт, повітряна траса та ін. У процесі роботи над проектом нового Повітряного кодексу України необ-

хідно врахувати ті зміни, які відбулися в авіатранспортній галузі після прийняття у 1994 р. четвертою Всесвітньою авіатранспортною конференцією (Монреаль) курсу на поступову лібералізацію, з метою адаптації авіатранспортної галузі до нових умов.

Для розробки проекту нового Повітряного кодексу України має значення і те, що на сьогодні повітряне право покликане забезпечити правові основи функціонування у нових умовах не тільки авіатранспортної системи, а й усієї системи щодо використання повітряного простору України, що прямо пов'язано із забезпеченням політичної, економічної, соціальної, екологічної безпеки держави, добробуту населення країни. У цьому розумінні розглянутий вище підхід до змісту поняття «повітряне право» тільки як підгалузі або правового інституту транспортного права не розкриває його зміст та роль у системі права України.

Унаслідок здійснення різних видів діяльності щодо використання повітряного простору України утворюється якісно однорідна система суспільних відносин, урегульованих принципами і нормами повітряного права України. У цій системі можна виділити такі групи відносин:

- відносини, що виникають безпосередньо між державою (державними органами) та національними користувачами повітряного простору як у межах національного повітряного простору, так і за його межами;
- відносини, що виникають між державою (державними органами) та іноземними користувачами повітряного простору України;
- відносини, що виникають між національними авіаперевізниками;
- відносини, що виникають між національними та іноземними авіаперевізниками;
- відносини, що виникають між експлуатантами всіх видів літальних апаратів та їх клієнтурою;
- відносини, що виникають між державою (державними органами) та суб'єктами, які провадять діяльність по виокремленню з атмосферного повітря його структурних елементів.

Характерними ознаками зазначених суспільних відносин є те, що вони виникають у зв'язку та з приводу використання повітряного простору, в якому можна виділити дві складові – територіальний простір, розташований над суходолом і водною територією держави та атмосферне повітря над ним; повітряний простір є як і інші структурні елементи державної території (суходіл, водний простір) публічно-правовою власністю української держави, відносно до якої держава здійснює права володіння, користування та роз-

порядження; відносини по використанню повітряного простору України носять дозвільний характер. Так, відповідно до Чиказької конвенції 1944 р. встановлено, що ніякі регулярні міжнародні повітряні сполучення над територією держави не можуть здійснюватися без дозволу територіального суверену. Відзначене положення Чиказької конвенції закріплено у Конституції України та у Повітряному кодексі України; відносини по використанню повітряного простору України формуються на договірних засадах на основі взаємності; як власник, держава зацікавлена у включенні власного повітряного простору у господарські відносини та отримання економічного зиску від його використання; з іншого боку, відносинам по використанню повітряного простору України притаманні владні риси суверена цього повітряного простору та підпорядкування цій владі всіх інших осіб. Це обумовлено функціями держави, яка, як власник повітряного простору, захищає його від незаконних посягань, примушує національних та іноземних експлуатантів до безпечного використання повітряного простору, дотримання встановлених державою правил та умов польотів; правове регулювання відносин по використанню національного (суверенного) повітряного простору України здійснюється на підставі принципів та норм національного повітряного права та трансформованих у національне повітряне право принципів і норм міжнародного повітряного права; діяльність та правовий статус усіх суб'єктів повітряних правовідносин, які використовують повітряний простір з власної волі і у власних інтересах у правовому відношенні визначається публічно-правовою природою повітряного простору України, як суверенної території держави.

Таким чином, предметом повітряного права України є система відносин, які виникають у зв'язку з діяльністю національної державної та національної цивільної авіації, використанням суверенного простору України іноземною цивільною авіацією, а також у зв'язку з діяльністю національних підприємств щодо виокремлення з атмосферного повітря його структурних елементів у комерційних та некомерційних цілях.

Нормативний зміст національного повітряного права багатовекторний та різноманітний. Однак різноманітність та багатовекторність не тільки не заважають, а й підкреслюють прояв системних властивостей національного повітряного права. Інтеграційною основою повітряного права України, як цілісної системи, є системоутворюючі принципи, що формують правовий статус повітряного простору як суверенної території україн-

ської держави. До таких базових, системоутворюючих принципів слід віднести: принцип суверенітету держави на повітряний простір над її територією; принцип дозвільного порядку вльоту, вильоту та польотів над суверенною територією України; принцип взаємності при наданні державами комерційних прав на використання національного повітряного простору; принцип екологічного захисту повітряного простору України.

Очевидно, що як відзначені, так і інші системоутворюючі принципи повітряного права повинні бути детально конкретизовані правовими нормами з урахуванням тих змін, щодо використання повітряного простору, які відбулися під впливом процесів економічного і технічного розвитку, глобалізації, лібералізації та приватизації.

Як і кожна органічна система, елементи якої взаємообумовлені генетичною та функціональною залежністю, повітряне право України виконує певні функції, що розкривають його сутність як самостійної галузі права у системі права України. Зокрема, повітряне право України виконує такі функції:

- забезпечення національного правопорядку під час використання суверенного повітряного простору України з метою здійснення резидентами і нерезидентами авіаційної та інших видів діяльності;
- закріплення суверенних прав української держави щодо захисту та охорони повітряного простору, що розташований над державною водною територією та суходолом;
- встановлення спеціального правового режиму вльоту, вильоту та польотів над територією країни;
- встановлення спеціального правового режиму польотів національних повітряних суден за межами території України;
- забезпечення права української держави на контроль польотів, що здійснюються іноземними повітряними суднами та іншими літальними апаратами над суверенною територією країни;
- забезпечення безпеки польотів та повітряних перевезень;
- забезпечення екологічної безпеки повітряного простору України від можливих шкідливих наслідків авіаційної та інших видів діяльності;
- забезпечення захисту життя, здоров'я, майна (майнових прав) пасажирів, вантажовідправників, вантажоотримувачів, третіх осіб у випадку настання авіаційної події;
- регулювання доступу на національний ринок-авіатранспортних послуг національних та іноземних авіаперевізників;

– забезпечення ефективності діяльності цивільної авіації;

– регулювання доступу на міжнародний ринок авіатранспортних послуг національних авіаперевізників тощо.

За роки незалежності повітряне право України сформувалося як система правових принципів і норм, які мають чітке функціональне призначення, що дозволяє диференціювати їх у відповідності з діючим законодавством на такі правові інститути: повітряний простір України; повітряні судна; авіаційний персонал; повітряні траси та місцеві повітряні лінії; польоти, повітряні перевезення, авіаційні роботи; безпека авіації; відповідальність за порушення законодавства, що регулює використання повітряного простору України; авіаційне страхування.

Предметом регулювання повітряного права України є вся система відносин по використанню національними та іноземними юридичними і фізичними особами повітряного простору України із власною метою та у власних інтересах. Основним завданням системи повітряного права України є упорядкування та спрямування відносин по використанню повітряного простору країни та повітряного простору поза її кордонами у чіткі правові межі. Однак право, яке розуміють як просту сукупність принципів і норм, унаслідок притаманного йому консервативного характеру вирішити цю проблему не здатне. Більш того, на різних етапах розвитку повітряного права воно може впливати на розвиток галузей економіки країни у трьох основних напрямках:

- створювати необхідні правові умови для розвитку відповідних галузей економіки, що може бути важливим фактором їх розвитку;
- перешкоджати розвитку окремих галузей економіки, що може гальмувати процес їх розвитку;
- гальмувати розвиток галузей у окремих напрямках, одночасно створюючи пільгові правові умови у інших напрямках, що може призвести до істотних змін структури народногосподарського комплексу у галузевому розрізі. Зокрема, відзначена закономірність внаслідок помітного відставання формування повітряного права України, адекватного новим реаліям розвитку авіації та авіаційної діяльності, досить чітко відбилася на стані таких взаємопов'язаних галузей економіки країни, як авіаційна промисловість та авіатранспортна галузь.

При дослідженні регулятивних властивостей системи міжнародного повітряного права В. Д. Бордунов підкреслив, що система міжнародного повітряного права та предмет цієї галузі міжнародного права тісно взаємозв'язані. Саме