

Comparative analysis of US legislation in the sphere of regulation of civil and criminal law of the Ukrainian legislation

Компаративний аналіз законодавства Сполучених Штатів Америки у сфері регулювання цивільної авіації та авіаційного законодавства України

Sergiy Moskalenko

Key words:

comparative analysis, state control, civil aviation, administrative and legal support.

Ключові слова:

компаративний аналіз, державний контроль, цивільна авіація, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Для удосконалення чинного українського законодавства важливим є вивчення й аналіз зарубіжного досвіду регулювання цивільної авіації. Сьогодні транспортна галузь у будь-якій країні є пріоритетною. В Україні недостатньо уваги на законодавчому рівні приділяється розвитку авіаційної галузі. Саме тому важливим є вивчення зарубіжного досвіду державного та громадського регулювання цивільної авіації, їх зіставлення з українським законодавством. Аналіз національного законодавства дозволив зробити висновок, що істотні проблеми назріли у сфері аеропортової діяльності, авіаційних перевезень, виконання польотів і регулювання виконання польотів безпілотних літальних апаратів, навчання авіаційних фахівців. Варто зазначити, що система та механізми забезпечення транспортної безпеки розвинених зарубіжних країн (зокрема ЄС, США) значно переважають відповідну систему та механізми в Україні. Саме тому вирішено зіставити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання цивільної авіації в зазначених напрямках.

Для України надзвичайно актуальними завданнями є вивчення й аналіз можливостей застосування безпілотних літальних апаратів провідними країнами світу. Частково зазначені питання в країнах Європейського Союзу врегульовані національним законодавством.

Стан дослідження. Аналіз юридичної літератури, національного законодавства показав, що комплексно зарубіжний досвід державного регулювання авіації майже не досліджувався. Окремі проблеми правового регулювання знайшли своє відображення в працях таких вчених, як В.Д. Бордунов, О.М. Смирнов, В.О. Зуєв, Б.В. Череватюк, О. Підлубна та ін.

Метою статті є здійснення компаративного аналізу авіаційного законодавства США й України та надання пропозицій щодо вдосконалення національного транспортного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Однією з найрозвиненіших країн з авіаційним законодавством є США. Варто зазначити, що федеральне авіаційне законодавство, на відміну від українського, відрізняється ретельним проробленням питань використання повітряного простору всіма видами авіації і є досить збалансованим документом, який поєднує в собі суворість і вимогливість до дотримання закону всіма його користувачами, включаючи заходи адміністративного, карного та іншого впливу, що і визначає умови доступу до комерційного використання цивільної авіації на ринкових засадах.

Аналіз юридичної літератури показав, що США притаманна модель окремої авіаційної влади FAA (Federal Aviation Administration of the United States), тобто Федеральної Авіаційної Адміністрації США. До функцій цього відомства відносять: управління комерційними (недержавними) космічними програмами; заохочення і розробку громадянської аеронавтики, в т. ч. нових авіаційних технологій; регулювання цивільної авіації для забезпечення безпеки; розробку і підтримку системи управління повітряним рухом цивільних і військових повітряних суден; дослідження і розробку національної аерокосмічної системи (National Airspace System) і громадянської аеронавтики; розробку і проведення програм зі зниження шум-

ності повітряних суден та інших аспектів їх впливу на навколишнє середовище; ліцензування приватних і комерційних пілотів відповідно до вимог адміністрації авіації¹.

Зазначена модель державної авіаційної влади має свої особливості. Так, це відомство підпорядковується структурі Міністерства транспорту, але формально. В усіх питаннях регулювання авіаційної діяльності вона має статус найвищого ступеня в складній ієрархії виконавчої влади в США. Всі функції, права й обов'язки надаються їй безпосередньо вищим законодавчим органом держави. Так, керівник FAA призначається лише Президентом країни та затверджується Конгресом США. Таким чином, федеральна авіаційна адміністрація виконує лише ті вимоги транспортного Міністерства, які стосуються усіх видів транспорту в державних, а не регіональних масштабах. Варто зазначити, що у США питання регуляції діяльності цивільної авіації вирішуються самостійними департаментами або міністерствами. Ці міністерства підпорядковуються лише президенту. Безпосередньо управління в галузі транспорту здійснює Департамент транспорту США. До сфери управління Департаменту належить керування процесом двосторонніх угод стосовно повітряних перевезень, управлінська та координаційна діяльність із питань закупівлі устаткування Державної авіаційної адміністрації. Департаменту підпорядковується державна авіаційна система влади США – Федеральна Авіаційна Адміністрація (FAA). На неї безпосередньо покладені функції керування повітряним рухом, управління та контролю за виконанням вимог безпеки авіації. Крім того, FAA має право на офіційні дії щодо сертифікації і видачі сертифікатів аеропортам, експлуатантам та іншим особам, як фізичним, так і юридичним, якщо їх діяльність пов'язана з цивільною авіацією. Також адміністрація займається реєстрацією повітряних апаратів, видачею посвідчень авіаційному персоналу і технічному складу. До структури FAA входять такі центри управління, як аеропорти, організації авіаційного транспорту, оцінка й аудит, авіаційна безпека, головне юрисконсультство, громадянські права, комерційні авіаційні перевезення, зв'язок, фінанси і менеджмент, закупки і бізнес-сервіс, фінансове обслуговування, інформація і технології, регіональні та центральні операції, урядові і промислові справи, управління людськими ресурсами, наступне покоління, політика й міжнародні справи та довілля, безпека та захист від небезпечних матеріалів. Варто зазначити, що Організація авіаційного руху (Air Traffic Organization – ATO) – це оперативний підрозділ FAA, який несе відповідальність за забезпечення ефективного аеронавігаційного сервісу в межах 32,5 млн квадратних миль повітряного простору. Організація авіаційного руху працює з комерційною і приватною авіацією і військовим сектором. На службі перебувають 35 тис. авіаційних диспетчерів, техніків, інженерів та обслуговуючого персоналу. США має свої особливості управління авіацією, зумовлені її федеративним устроєм. FAA також включає в себе регіональні офіси, а саме службу сертифікації ПС, регіональні аеропортові представництва, районні відділення льотних стандартів, виробництва і районні відділи інспекцій, групи оцінки ПС, міжнародні місцеві відділення, сертифікацію льотних стандартів, регіональні відділення, аеронавігаційний центр Майка Монроні (Mike Monroney Aeronautical Center MMAC), академію FAA, керівництво FAA і навчальний інститут (FAA Leadership and Learning Institute FLLI), центр логістики і технічний цент Вільяма Хьючеза (William Hughes Technical Center WHTC).

Передумовою розвитку цивільної авіації є навчання та підготовка авіаційного персоналу. Варто зазначити, що в США, на відміну від України, немає єдиної центральної структури, яка контролює авіаційну освіту². Однак, як зазначає О.В. Підлубна, для авіафахівців, зокрема пілотів, стандарти регулює Федеральне управління цивільної авіації. Управління кадрової служби надає кваліфікаційні стандарти, але контроль якості навчальних програм льотних шкіл та авіаційних університетів проводить неурядова організація Міжнародний комітет авіаційної акредитації (Aviation Accreditation Board International). Акредитація є добровільною, але від її результатів залежить фінансування навчального закладу, саме тому авіаційні навчальні заклади зацікавлені в акредитуванні програм підготовки. Важливе значення має здійснення громадського контролю в авіації. У США та Україні по-різному здійснюється контроль за якістю навчання авіаційних спеціалістів. Державна авіаційна служба України перевіряє роботу авіаційних навчальних закладів, надає сертифікати й акредитує програми підготовки пілотів. Органами, уповноваженими контролювати забезпечення якості вищої освіти в Україні, є Міністерство освіти і науки. У США роботу авіаційних навчальних закладів регулюють стандарти та правила Федерального управління цивільної авіації. До компетенції управління входить державне управління діловою авіацією і видання правових актів, що стосуються регулювання підготовки для неї пілотів, технічного персоналу, їх кваліфікації та сертифікації. Федеральне управління цивільної авіації США також розробляє і здійснює державну політику в галузі ділової

¹ Демченко Д.О. Особливості державного регулювання авіаційної галузі США: Досвід для України. Економіка та держава. 2012. № 10. С. 93–95.

² Підлубна О.М. Професійна підготовка майбутніх пілотів цивільної авіації в США: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2017. С. 6.

авіації. На відміну від України, акредитація не є обов'язковою умовою для роботи навчального закладу, але в умовах конкуренції для збільшення кількості студентів льотні навчальні заклади співпрацюють із неурядовою організацією – Міжнародним комітетом авіаційної акредитації (Aviation Accreditation Board International), основна мета якого – шляхом залучення громадськості контролювати якість навчальних програм, що сприяє підвищенню довіри з боку населення, підвищенню ролі громадськості в прийнятті рішень, знаженню корупційних ризиків.

Як вказує К.В. Козловський, українське повітряне законодавство не схоже ані на уніфіковане законодавство ЄС, ні, тим паче, на законодавство США, а у багатьох випадках вони діаметрально розходяться. Однак в інтересах України і країн ЄС було б варто гармонізувати українське і європейське повітряне законодавство, аби воно працювало в інтересах розвитку повітряного транспорту в європейському регіоні³.

Таким чином, в США дуже розвинене авіаційне законодавство. Федеральне законодавство досить ґрунтовно регулює питання безпеки пасажирів, громадян.

Правове регулювання в країнах Європи та США дає підстави зазначити, що практично всі авіаційні правила, які діють у 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 й об'єднаної Європи проводили і продовжують вести цілеспрямовані роботи з мінімізації відмінностей у своїх авіаційних правилах⁴. Отже, в США велике значення приділяється питанням безпеки авіації. Можна дійти висновку, що питання регулювання виконання польотів у країні є законодавчо врегульованим. Система державного управління авіації США є ієрархічно побудованою. Сьогодні регулювання безпілотних літальних апаратів вирішене на рівні федерації, що говорить про важливість питання. Авіаційне законодавство США є кодифікованим і регулює переважну частину питань авіації. Необхідно зазначити, що в країні є дуже розвиненим громадський контроль в авіації, що сприяє, по-перше, підвищенню поваги громадськості, по-друге, уніможливленню або зменшенню корупції. По-третє, поєднання громадського та державного контролю сприяє ефективності підвищення навчання, адже йдеться про авторитет навчального закладу. В Україні відсутнє таке поєднання на належному рівні. В США вся інформація, що стосується правового регулювання авіаційної діяльності, розміщується на сайті Федеральної авіаційної адміністрації. Отже, відбувається повний доступ до інформації, пов'язаною з авіацією. Це забезпечує право громадськості на участь в обговоренні важливих рішень FAA. Ця інституція надає інформацію щодо всіх видів діяльності, які стосуються цивільної авіації: сертифікації, безпеки літаків, відповідності аеропортів, їхньої безпеки, екології та програм їх покращення, авіаційної статистики та прогнозів, консультацій, порад, навчання і тестування та багато іншого. Таким чином, розвиток інформаційного забезпечення авіаційного законодавства США призводить до підвищення рівня його відкритості. Порівнюючи зазначені вимоги з нормами українського законодавства, зауважимо, що така відкритість може призвести до підвищення довіри з боку громадськості та більш ефективного розвитку авіаційної галузі.

Існують певні відмінності щодо реєстрації повітряних суден в Україні та США. Так, у США процедура отримання відповідних документів на ПС АЗП включає реєстрацію повітряного судна та сертифікацію. Зазначені процедури відокремлені одна від одної. Щодо реєстрації, то повітряне судно може бути зареєстроване лише на ім'я власника. Для отримання реєстрації у США, як і в Україні, потрібно подати заявку про реєстрацію за відповідною формою, а також свідоцтво про право власності. Зазвичай також сплачується реєстраційний внесок. Як зауважує К.В. Козловський, американське авіаційне законодавство відрізняється ретельним проробленням питань використання повітряного простору всіма видами авіації і є збалансованим документом, який поєднує в собі суворість і вимогливість до дотримання закону всіма його користувачами, включаючи заклади адміністративного, карного та іншого впливу, що і визначає умови доступу до комерційного використання цивільної авіації на ринкових засадах. На думку Т.С. Плачинди, аналіз системи підготовки авіаційних фахівців у Сполучених Штатах Америки і країн Європи дає підстави констатувати наявність суворих вимог до теоретичних знань і практичних умінь і навичок осіб, охочих отримати свідоцтво пілота або авіадиспетчера⁵.

³ Козловський К.В. Міжнародний досвід в управлінні діловими перевезеннями, як елемент підвищення конкурентноспроможності української бізнес-авіації. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2010. Вип. 93. Ч. II. С. 248.

⁴ Зубенко А. Предприниматели, внимание: авиация общего назначения. Авиация общего назначения. Х., 2000. № 7. С. 8.

⁵ Плачинда Т.С. Професійна підготовка фахівців авіаційної галузі: зарубіжний досвід. Науковий вісник льотної академії. Серія: Педагогічні науки. 2017. № 2. С. 158.

Загалом система державного управління цивільної авіації та транспортної безпеки США є розвинутою, що досягається за допомогою заходів адміністративно-правового забезпечення.

Відмінними рисами авіаційного законодавства США є: 1) систематизованість; 2) поєднання державного та громадського контролю; 3) дотримання прав людини і громадянина; 4) забезпечення вимог науково-технічного прогресу в поєднанні з безпекою; 5) адміністративно-правове забезпечення охорони прав суб'єктів господарювання.

Висновки. Авіаційне законодавство країн США є більш розвиненим порівняно з українським. Відмінними рисами авіаційного законодавства США та країн Європейського Союзу є: 1) систематизованість; 2) поєднання державного та громадського контролю; 3) дотримання прав людини і громадянина; 4) забезпечення вимог науково-технічного прогресу в поєднанні з безпекою; 5) адміністративно-правове забезпечення охорони прав суб'єктів господарювання.

У США поєднується розвиток державного та громадського контролю в авіації, що забезпечує: 1) підвищення поваги громадськості; 2) зменшення корупції в галузі авіації; 3) підвищення ефективності авіаційної галузі.

Зарубіжний досвід розвитку авіаційного законодавства свідчить, що відбувається регулювання цивільної авіації в різних напрямках. Сьогодні виконання польотів за допомогою безпілотних літальних апаратів у країнах ЄС, США врегульовується національними законодавчими актами. Враховуються вимоги безпеки, науково-технічного прогресу, інтереси суспільства.

У США інформація стосовно забезпечення авіаційного законодавства є відкритою для громадськості і розміщується на спеціальному сайті, що забезпечує його відкритість.

Україні варто запозичити окремі вимоги зарубіжного законодавства, зокрема щодо виконання польотів безпілотних літальних апаратів, аеропортової діяльності, регулювання авіації загального призначення, навчання / перенавчання авіаційних фахівців. Крім того, необхідна систематизація з метою приведення національного законодавства у відповідність до європейських норм.

Анотація

Стаття присвячена аналізу державного регулювання цивільної авіації в Сполучених Штатах Америки та його порівнянню з українським законодавством. Авіаційне законодавство Сполучених Штатів Америки є більш розвиненим порівняно з українським. Відмінними рисами авіаційного законодавства Сполучених Штатів Америки та країн Європейського Союзу є: 1) систематизованість; 2) поєднання державного та громадського контролю; 3) дотримання прав людини і громадянина; 4) забезпечення вимог науково-технічного прогресу в поєднанні з безпекою; 5) адміністративно-правове забезпечення охорони прав суб'єктів господарювання.

Summary

The article is devoted to the analysis of state regulation of civil aviation in the United States of America and its comparison with the Ukrainian legislation. US aviation legislation is more advanced than the Ukrainian one. Distinctive features of aviation legislation of the United States of America and the countries of the European Union are: 1) systematization; 2) the combination of state and public control; 3) observance of human rights and citizen; 4) ensuring the requirements of scientific and technological progress in conjunction with security; 5) administrative and legal protection of the rights of economic entities.

Використана література:

1. Демченко Д.О. Особливості державного регулювання авіаційної галузі США: Досвід для України. Економіка та держава. 2012. № 10. С. 93–95.
2. Підлубна О.М. Професійна підготовка майбутніх пілотів цивільної авіації в США: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2017. 20 с.
3. Козловський К.В. Міжнародний досвід в управлінні діловими перевезеннями, як елемент підвищення конкурентно-спроможності української бізнес-авіації. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2010. Вип. 93. Ч. II. С. 246–254.
4. Зубенко А. Предприниматели, внимание: авиация общего назначения. Авиация общего назначения. X., 2000. № 7. С. 5–11.
5. Плачинда Т.С. Професійна підготовка фахівців авіаційної галузі: зарубіжний досвід. Науковий вісник льотної академії. Серія: Педагогічні науки. 2017. № 2. С. 152–160.

Sergey Moskalenko,
*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Department of Management, Economics, Law and Tourism
Kirovograd Flight Academy of National Aviation University*