



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



Громадська
Синергія



ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ
громадська організація

**АВІАЦІЙНИЙ ВЕКТОР
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА:
ОЦІНКА ПРОГРЕСУ УКРАЇНИ,
МОЛДОВИ ТА ГРУЗІЇ У
НАБЛИЖЕННІ ДО АВІАЦІЙНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ЄС.**

**ІРИНА КОССЕ
КАТЕРИНА КУЛЬЧИЦЬКА**

КИЇВ 2017

Видання та друк "Етна-1"
м. Київ, Ярославів Вал, буд. 19, оф. 12

Дата друку:
грудень 2017 року

Офсетний повнокольоровий друк
формату А3
наклад - 100 примірників

Публікацію можна скачати за посиланням:
<https://europewb.org.ua/avia-vector-shp/>

Документ підготовлено в рамках проекту «Громадське сприяння імплементації Угоди про Асоціацію через гармонізацію законодавства України та ЄС у сфері авіації на основі досвіду країн Східного Партнерства», що реалізується ГО «Європа без бар'єрів» під егідою Української Національної Платформи Форуму Громадянського суспільства Східного Партнерства за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках грантового компоненту проекту «Громадська синергія». Відповідальність за зміст документу несе ГО «Європа без бар'єрів».

АВТОРИ:
Ірина Коссе,
Катерина Кульчицька

РЕДАКЦІЯ:
Ірина Сушко

**ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«ЄВРОПА БЕЗ БАР'ЄРІВ»**

була створена у 2009 році. Місія організації - знайти новий баланс між свободою пересування та безпекою у прагненні бачити Європу без бар'єрів і Україну частиною такої Європи. Діяльність організації спрямована на реалізацію прав людини на свободу пересування та підтримку суспільно значущих реформ у сфері верховенства права, управління міграцією та кордонами, захисту персональних даних, громадського порядку та протидії дискримінації.

АДРЕСА:
01034, м. Київ,
вул. Володимирська, 42, оф. 21.
тел.: +38 (044) 238-68-43
office.europewb@gmail.com
<http://europewb.org.ua/>

02
ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

03
ВСТУП

04
МОЛДОВА: СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ
ПРО САП І НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

06
ГРУЗІЯ: СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО
САП І НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

07
УКРАЇНА: СТАН ПІДПИСАННЯ ТА
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО САП,
ПІДХОДИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВ

08
ОДНОСТОРОННЄ ЗАСТОСУВАННЯ
УГОДИ ПРО САП

09
ЄДИНЕ ЄВРОПЕЙСЬКЕ НЕБО

10
КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН

10
ПЕРЕКЛАД

11
СЕРТИФІКАЦІЯ СУДЕН

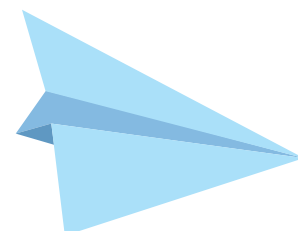
12
СЕРТИФІКАЦІЯ АЕРОПОРТІВ

13
«ВІДКРИТЕ НЕБО» В ОКРЕМИХ АЕРОПОРТАХ

14
НАЗЕМНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ

15
ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕВІЗНИКІВ

16
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

EASA – European Aviation Safety Agency,
Європейське Агентство з Безпеки Польотів

ESSIP – European Single Sky Implementation Plan,
Європейський план конвергенції впровадження
Єдиного європейського неба

LSSIP – Local Single Sky Implementation Plan,
Європейський план конвергенції впровадження
Єдиного європейського неба для конкретної країни

SAFA programme – програма ЄС з оцінки рівня
безпеки польотів іноземних авіаперевізників

ААУЦА – Асоціація «Аеропорти України»
цивільної авіації

АМКУ – Антимонопольний Комітет України

ВРУ – Верховна Рада України

Державіаслужба/ДАСУ – Державна авіаційна
служба України

Єврокомісія – Європейська Комісія

Євроконтроль (EUROCONTROL) -
European Organization for the safety of air
navigation, Європейська організація з безпеки
аеронавігації

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

МЗС – Міністерство Закордонних Справ України

Мінінфраструктури/МІУ – Міністерство
Інфраструктури України

ОБСЕ – Організація з безпеки та співробітництва
в Європі

РНБО – Рада національної безпеки і оборони України

САП – Спільний авіаційний простір
держав-членів Європейського Союзу

Угода про САП – Угода між Україною та Європейським
Союзом і його державами-членами
про Спільний Авіаційний Простір



Глобалізація світової економіки та лібералізація ринків, в тому числі повітряних перевезень, привела до формування в Європейському Союзі єдиного європейського авіаційного ринку відповідно до Єдиного Європейського Акту. Європейський спільний авіаційний простір (САП) – це двостороння угода між ЄС і третіми країнами для встановлення спільних стандартів безпеки та лібералізації ринкових відносин у сфері авіації. Спільний авіаційний простір дозволяє використовувати повітряний простір більш ефективно та безпечно, керування повітряним рухом перебуває в компетенції міжнародної організації Євроконтроль, що здійснює координацію та планування управління повітряним рухом для всієї Європи. **По суті, САП – це зона вільної торгівлі для авіації, зокрема в питаннях безпеки польотів, захисту пасажирів, відповідальності авіаперевізників за перевезення, захисту навколишнього середовища, конкуренції та державної допомоги.**

Європейська Комісія розробила модельну угоду про деякі аспекти повітряного сполучення, яка отримала назву «горизонтальної».¹ Перші такі угоди були укладені з країнами Західних Балкан і Марокко в 2006 році. У 2010 році аналогічні угоди були підписані з Грузією та Йорданією. У червні 2012 року була підписана угода з Молдовою. Загалом угоди про САП були укладені ЄС з Албанією, Боснією та Герцеговиною, Республікою Македонією, Чорногорією, Сербією, Косово, Норвегією, Ісландією, Ліхтенштейном, Швейцарією, Марокко, Грузією, Ізраїлем, Йорданією та Молдовою.

Відповідно до Угоди про САП, авіаперевізники отримують право здійснювати перевезення в межах ЄС, керуючись спільними нормами права щодо видачі ліцензій і доступу до ринку, конкуренції, недискримінації, безпеки польотів, державної допомоги. Після підписання такої угоди треті країни мали інкорпорувати до свого національного законодавства норми ЄС у сфері управління повітряним транспортом.

Угода з Україною також базувалася на «горизонтальній» угоді, але згодом була розширена через наявність в Україні масштабної авіаційної галузі. Переговорний процес щодо підписання Угоди розпочався в 2007 році² і триває дотепер. Відповідно до рішення саміту Україна-ЄС, який відбувся у лютому 2013 року, та розпорядження Кабінету Міністрів³ було встановлено термін завершення переговорів до кінця 2013 року. Текст Угоди був погоджений в жовтні 2013 року і парафований 28 листопада 2013 року під час Вільнюського саміту Україна-ЄС. Проте Угода з Україною досі не підписана через відновлену територіальну суперечку між Іспанією та Великобританією. Тож, враховуючи незавершеність процесу з САП для України, постає необхідність вивчити досвід підписання та імплементації аналогічних Угод у Молдові та Грузії, як країнах, що також належать до Східного Партнерства. Вивчення досвіду країн-партнерів є актуальним для України та дозволить оцінити масштаби необхідних перетворень у законодавстві, зокрема можливі наслідки для авіаційної галузі країни.



¹ Working paper. Agreement between the European Community and [name of the third country] on certain aspects of air services. http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/doc/draft_horizontal_agreement_en.pdf

² Указ Президента України від 19 жовтня 2007 року № 981 «Про делегацію України для участі у переговорах з Європейським Союзом щодо укладення Угоди між Україною та Європейським Союзом про Спільний авіаційний простір» // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – №35. – с. 13.

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 №73-р «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік»

МОЛДОВА: СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО САП І НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Молдова підписала Угоду про САП з ЄС у червні 2012 року. Угодою передбачається гармонізація молдавського законодавства з європейським у сфері авіаційної безпеки, управління повітряним рухом, комп'ютерних систем бронювання та охорони навколишнього середовища (Додаток III) і поступове повне застосування законодавства ЄС з повітряного транспорту (Додаток II). Гармонізація відбувається поступово, її прогрес оцінюється Європейською Комісією і затверджується окремим рішенням Спільного Комітету ЄС-Молдова.⁴ Втім, Угода про САП не дала повного доступу молдавським авіаперевізникам на ринок ЄС: вони отримали право літати лише між Молдовою та містами ЄС і не можуть виконувати польоти всередині країни-члена ЄС (каботаж) або між країнами-членами ЄС, не залітаючи до Молдови.

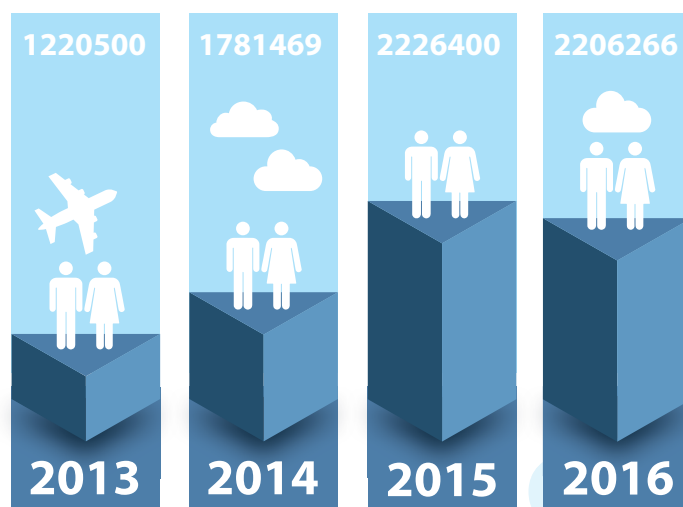
Влада Молдови сподівалась, що Угода дозволить залучити лоукост-перевізників до аеропорту Кишинів, адже європейські авіакомпанії отримали можливість літати до та з Молдови без обмежень. На момент підписання Угоди з кишинівського аеропорту літали румунські Carpatair (чартер до Рима, Венеції та Мілана), а також Air Moldova, яка підвищила молдавських пасажирів до Бухаресту, де їх перевезенням займалась Blue Air (Бухарест).

Наразі зі столиці Молдови літають 15 авіаперевізників за 42 напрямками.⁵ Найбільше напрямків у Air Moldova (30) та приватної молдовської

авіакомпанії FLY ONE (15), по кілька напрямків мають італійська Meridiana (7), угорська Wizz Air (7), турецькі Turkish Airlines (2) та ATLASGLOBAL (2), російська S7 Airlines (2). Решта авіакомпаній літають лише до свого базового аеропорту (австрійська Austrian Airlines, ізраїльська Tandem Aero, румунська Tarom, німецька Lufthansa, українська МАУ, російський Аерофлот, польський LOT та іспанська VOLOTEA). З них лише авіакомпанію Wizz Air, яка почала літати до Молдови у вересні 2013 року, можна вважати класичним лоукост-перевізником.

Масового приходу лоукост-перевізників до Молдови не відбулось. Проте пасажиропотік з 2013 року зріс на 80% до 2,2 млн пасажирів у 2016 році (ДІАГРАМА №1). Найпопулярнішими напрямками є аеропорти Москви та Стамбулу.

Загалом кількість напрямків зросла більше ніж удвічі з 19 у 2013 році до 42 у 2017. З посиленням конкуренції на ринку знизились ціни. **Так, за даними Служби цивільної авіації Молдови (Civil Aviation Authority), квиток на прямий переліт до Лондона, який у квітні 2010 року коштував 210 євро, в квітні 2017 року коштував 45 євро (падіння майже на 80%). Ціна квитка до Мілана впала за цей період на 75% з 141 до 35 євро, квитки до Лісабона подешевшали на 34% з 222 до 146 євро.** За деякими напрямками (Москва, Відень) з аеропорту Кишинів наразі літати дешевше, ніж з найближчого більшого аеропорту в Бухаресті.



ДІАГРАМА №1

Пасажиропотік до та з Міжнародного аеропорту Кишинів у 2013-2016 роках

⁴ Emerson M., Cenusă D. Deepening EU-Moldovan relations. What, why and how? <https://www.ceps.eu/system/files/Moldova%20e-version%20with%20covers.pdf>

⁵ Chisinau airport web-site. <http://www.airport.md/airlines-en/>

⁶ EU-Moldova Association Committee. Ministry of Transport and Road Infrastructure of the Republic of Moldova. http://mtid.gov.md/sites/default/files/Brux%202023.11.2016%20_2.pdf

⁷ Национальный план действий по реализации Соглашения об ассоциации Республики Молдова-Европейский Союз на 2014-2016 годы. http://lex.justice.md/UserFiles/File/2015/mo281-290ru/plan_713.doc

⁸ Национальный план действий по реализации Соглашения об ассоциации Республики Молдова-Европейский Союз на 2017-2019 годы. http://lex.justice.md/UserFiles/File/2017/mo103-108ru/planul_1472.doc

⁹ 13 июля 2016, Кишинев - Молдова стала частью европейского проекта по оказанию помощи в области гражданской авиации 8 стран. <http://www.caa.md/rus/news/item146>



В рамках Угоди про САП, Молдові потрібно було впровадити 86 норм ЄС в новий основний закон галузі - Кодекс цивільної авіації, а також інші закони та нормативні акти. **Станом на листопад 2016 року всі європейські норми були перекладені та адаптовані до молдавських умов, завдання з їх імплементації були розплановані та узгоджені між Службою цивільної авіації та Міністерством транспорту та дорожньої інфраструктури Молдови.** Кодекс цивільної авіації був затверджений Урядом у жовтні 2016 року, його прийняття Парламентом очікується у 2018 році, ще три основні закони авіаційної галузі (щодо авіаційної безпеки, страхування та розслідування аварій) розроблені та перебувають на етапі затвердження.

Станом на кінець 2017 року Уряд Молдови та Служба цивільної авіації затвердили частину нормативно-правових актів у відповідності до Угоди про САП. Зокрема, Уряд Молдови затвердив:

- ✦ Положення про статистичну звітність з авіаційних перевезень пасажирів, вантажів та пошти, і структуру запису передачі статистичних даних (№868 від 18.12.2015), що було передбачено Національним планом дій щодо реалізації Угоди про асоціацію з ЄС на 2014-16 роки (Регламенти ЄС №437/2013 та №1358/2003),
- ✦ Методологію розрахунку та затвердження тарифів на послуги аеропорту та аеронавігаційні послуги (№836 від 08.11.2016),
- ✦ Положення про доступ до ринку послуг з наземного обслуговування (№971 від 15.11.2017).

Служба цивільної авіації Молдови затвердила такі нормативно-правові акти у відповідності до Угоди про САП:

- ✦ Технічні вимоги щодо уникнення зіткнення повітряних суден (№ 24/GEN від 19.11.2015),
- ✦ Положення про методи роботи Служби цивільної авіації при проведенні EASA інспекцій зі стандартизації (№ 25/GEN від 19.11.2015),
- ✦ Наказ про визнання організацій з технічного обслуговування сертифікованих у відповідність до Додатку II (Частина 145) Регламенту Європейської Комісії (ЄС) № 1321/2014 від 26 листопада 2014 р (№ 04/GEN від 25.01.2017),
- ✦ Наказ про введення в дію вимог ESARR 6 "Software in ATM Systems" (№ 68/GEN від 17.07.2017),
- ✦ Наказ про введення в дію вимог ESARR 4 "Risk Assessment and Mitigation in ATM" (№ 71/GEN від 25.07.2017).

Станом на листопад 2016 року Молдові залишалось провести аналіз регуляторного впливу понад 50 норм ЄС (протягом 2016-2018 років) та ухвалити більше 70 актів Урядом і Парламентом (протягом 2016-2020 років). **Відповідні завдання передбачені новим Національним планом дій щодо реалізації Угоди про асоціацію з ЄС на 2017-2020 роки:**⁸

- ✦ впровадження норм Директиви 2003/88 ЄС щодо

організації робочого часу працівників цивільної авіації в першому кварталі 2019 року,

- ✦ створення Фонду цивільної авіації в другому кварталі 2018 року,
- ✦ приєднання до Протоколу щодо авіаційного обладнання, затвердженому в Кейптауні 16 листопада 2001 року,
- ✦ розробка нового закону про авіаційну безпеку, який би враховував положення регламентів ЄС №300/2008, 18/2010, 1254/2009 та 72/2010,
- ✦ затвердження нової Національної програми з безпеки цивільної авіації,
- ✦ затвердження Положення про створення правил та процедур стосовно введення експлуатаційних обмежень, пов'язаних з шумом в аеропортах (регламент ЄС №598/2014) до кінця 2018 року,
- ✦ затвердження Положення про адміністративні процедури стосовно аеродромів (регламент ЄС №139/2014) до кінця 2017 року,
- ✦ прийняття закону про розслідування транспортних аварій та інцидентів, який би враховував регламент ЄС №996/2010 щодо попередження авіаційних аварій в цивільній авіації, в третьому кварталі 2017 року,
- ✦ прийняття закону про правила застосування льотної придатності і екологічної сертифікації повітряних суден з врахуванням регламенту ЄС №748/2012 в першому кварталі 2019 року,
- ✦ прийняття Положення про видачу слотів в аеропортах Республіки Молдова (регламент ЄС №95/93) в третьому кварталі 2017 року,
- ✦ затвердження Постанови уряду про створення переліку авіаперевізників Співтовариства, які підпадають під заборону експлуатації на території Співтовариства, та про інформування пасажирів повітряного судна про особу такого перевізника (регламенти ЄС №768/2006, 2111/2005, 473/2006, 474/2006) в першому кварталі 2018 року,
- ✦ затвердження нового Повітряного кодексу з врахуванням положень регламентів ЄС №216/2008 та 965/2012 в першому кварталі 2018 року.

Досвід Молдови показує, що процес імплементації європейських норм у національне законодавство є тривалим. За 5 років дії Угоди про САП Молдова затвердила лише частину передбачених Угодою законодавчих актів і підготувала новий основний закон галузі - Кодекс цивільної авіації, який очікується до прийняття у 2018 році. Європейська Комісія моніторить прогрес Молдови у цій сфері та надає консультативну допомогу у реформуванні сфери повітряного транспорту. За свідченням молдовських високопосадовців, підписання Угоди про САП з ЄС сприяло збільшенню кількості прямих вильотів з Молдови, на ринок зайшли лоукост-оператори, а ціни на авіаперевезення знизилися.⁹ Зважаючи на тривалий процес імплементації законодавства ЄС у Молдові, українським авіаційним органам влади варто розпочати імплементацію норм ЄС вже зараз, не чекаючи фактичного підписання Угоди, щоб прискорити цей процес.

ГРУЗІЯ: СТАН ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО САП І НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Грузія в односторонньому порядку лібералізувала авіаційне сполучення з ЄС ще в 2000-х роках, але підписала Угоду про САП з ЄС у 2010 році. Угода мала поступово лібералізувати повітряне сполучення між Грузією та ЄС з метою залучення нових авіакомпаній та розширення операцій грузинських аеропортів. Станом на середину 2016 року всі країни-члени ЄС, крім чотирьох, ратифікували Угоду про САП.¹⁰ Прогрес, досягнутий у процесі імплементації директив та регламентів ЄС в грузинську правову систему, відслідковується на засіданнях Спільного комітету ЄС-Грузія.¹¹

З 2010 року пасажиропотік в аеропортах Грузії зріс більше ніж утричі, з 918,7 тисяч пасажирів у 2010 році до 2 млн. 840,4 тисяч у 2016 р (ДІАГРАМА №2).¹² Показники 2017 року також демонструють суттєве зростання - протягом перших 9 місяців грузинські аеропорти здійснили регулярні і чартерні перевезення 3 млн. 199 тисяч пасажирів, що на 46,63% більше ніж за аналогічний термін у 2016 році.¹³ Високі темпи зростання пасажиропотоку спостерігались у всіх трьох міжнародних аеропортах Грузії – Тбілісі, Кутаїсі та Батумі. Наразі до аеропортів Грузії здійснюють перевезення Turkish Airlines, Georgian Airlines, Qatar Airlines, Azerbaijan Airlines, Air Arabia, YanAir, Aeroflot, Ural Airlines, Belavia, Pegasus Airlines, Lufthansa, FlyDubai, LOT, Atlasjet Airlines, MAY, Ozark Air Lines, Air Astana, Emirates та інші авіакомпанії.

Як і у Молдові, Грузії вдалося залучити лише одного класичного європейського лоукост-перевізника – угорську компанію «Wizz Air». За даними авіаційних експертів, залучення компанії відбулося після надання урядом «надпривабливих умов» в державному аеропорту Кутаїсі та виплат дотації за кожного перевезеного пасажирів (у 3МІ згадувалось, що ця сума становить 35 євро за людину).¹⁴ Наразі лоукостер здійснює перевезення пасажирів за 15-ма напрямками до Кіпру, Чехії, Франції, Німеччини, Греції, Угорщини, Італії та Литви.

Громадські активісти Грузії відзначають, що внаслідок Угоди про САП аеропорт у Кутаїсі став відкритим для будь-яких авіакомпаній і жодна не має право на монополію цін.¹⁵

Служба цивільної авіації Грузії займається питаннями імплементації у грузинське правове поле директив та регламентів ЄС, а також стандартів Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO). **З 2015 по 2017 роки у Грузії було реалізовано проект Twinning «Наближення правил цивільної авіації Грузії до стандартів ЄС» («Legal approximation of Georgian civil aviation regulations with EU standards»)** з бюджетом у 1,23 млн. євро.¹⁶

Завдяки проекту Twinning було проведено таку роботу з імплементації законодавства ЄС:

- ✈ Проведено аналіз відповідності грузинського законодавства у сфері цивільної авіації до директив та регламентів ЄС та опубліковано звіт про відмінності у правовій базі,
- ✈ Розроблено Європейський План Дій щодо Передачі та впровадження Європейських Регулаций (The European Action Plan for Transfer and Introduction of European Regulation), в рамках якого для авіаційного сектору були визначені 80 європейських правил, з яких над пріоритетними двадцятьма працювали європейські експерти, зокрема це Регламенти ЄС №1321/2014, 1178/2011 і 965/2012,
- ✈ Було підготовлено поточну функціональну структуру Служби цивільної авіації Грузії та її повноваження, внутрішні процеси та процедури, відповідний аналіз було затверджено за погодженням з Агентством,
- ✈ Всього було проведено 151 робочу місію (зустрічі, семінари, тренінги) з 41 різних напрямків, відбулися навчальні візити фахівців Служби цивільної авіації в «Austro Control», Агенцію цивільної авіації Хорватії та Федеральне управління в Німеччині.

Досвід Грузії, як і Молдови, засвідчує довготривалість процесу імплементації європейських норм у національне законодавство. Затвердження нових норм відбувається за підтримки консультантів європейського проекту Twinning. Угода про САП не мала значного впливу на залучення європейських перевізників до аеропортів Грузії. Незважаючи на це, починаючи з 2010 року, пасажиропотік у країні зріс більше ніж утричі.

¹⁰ Emerson M., Kovziridze T. Deepening EU-Georgian relations. What, why and how? <http://www.dcfra.gov.ge/public/filemanager/publications/pub1-Eng.pdf>

¹¹ Third meeting of the EU-Georgia Joint Committee on the CAA Agreement in Tbilisi. <http://www.gcaa.ge/eng/news.php?id=6252>

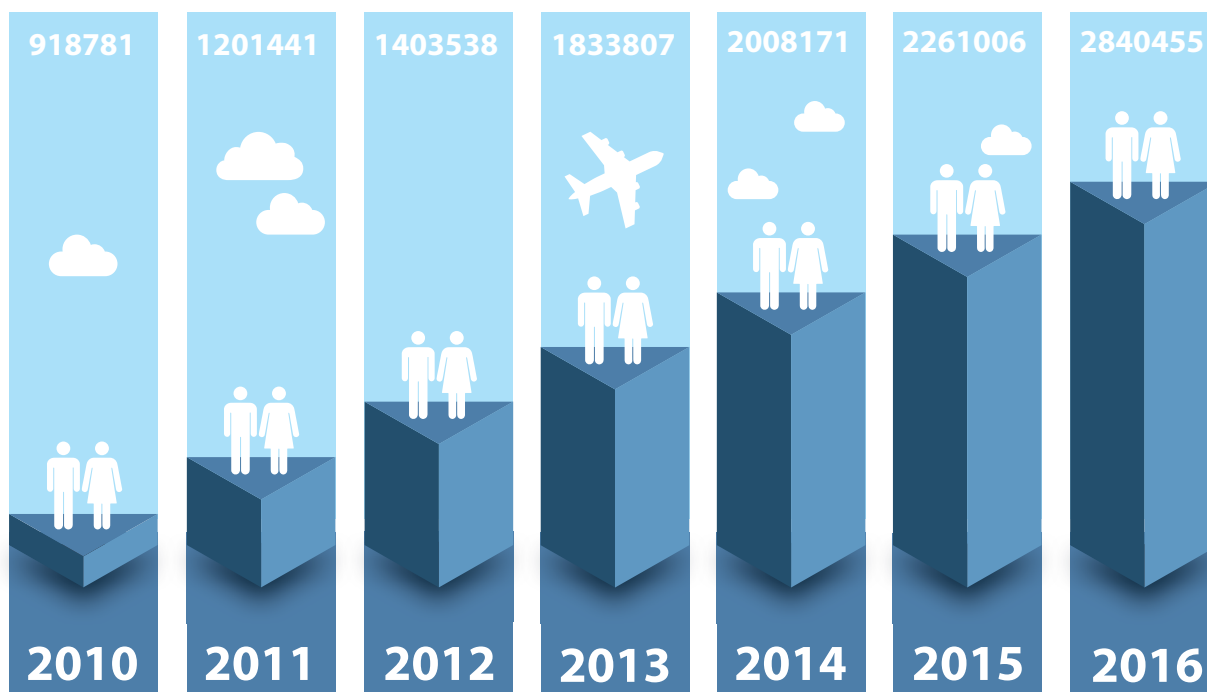
¹² GCAA Report 2016 official. http://www.gcaa.ge/files/files/law_2/proactive%20information/GCAA%20Report%202016%20official.pdf

¹³ <http://www.gcaa.ge/geo/news.php?id=6368>

¹⁴ Ланецький О. Як договір про «Відкрите небо» нашкодить Україні. <http://biz.nv.ua/ukr/experts/lanetsky/jak-dogovor-pro-vidkrite-nebo-nashkodit-ukrajini.html>

¹⁵ Нароушвили Л. Когда Грузия получит безвизовый режим с ЕС? <http://apsny.ge/interview/1479532421.php>

¹⁶ <http://www.gcaa.ge/geo/news.php?id=6365>



ДІАГРАМА №2
Пасажиропотік до та з аеропортів Грузії у 2010-2016 роках



УКРАЇНА: СТАН ПІДПИСАННЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО САП, ПІДХОДИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВ

07

Угода про Спільний авіаційний простір між Україною та ЄС (Угода про САП), передбачає інкорпорування в українське законодавство 64 регламентів і директив ЄС у сфері авіації. Після цього українські авіаперевізники користуватимуться необмеженими комерційними правами при здійсненні перевезень з України до ЄС і між будь-якими державами-членами ЄС (окрім внутрішніх авіаперевезень у межах будь-якої однієї країни ЄС). В свою чергу, авіаперевізники ЄС матимуть необмежені комерційні права щодо польотів в Україну та в її межах.¹⁷

Слід зазначити, що імплементація Угоди про САП передбачає два перехідні періоди.

Протягом першого перехідного періоду:

- ✦ авіаперевізники Європейського Союзу та авіаперевізники, які отримали ліцензію України, мають право користуватися необмеженими комерційними правами між будь-яким пунктом в Європейському Союзі і будь-яким пунктом в Україні,
- ✦ залежно від результатів оцінювання щодо імплементації Україною відповідних вимог і стандартів Європейського Союзу Україна залучається як спостерігач до роботи комітету, що відповідає за виділення слотів в аеропортах ЄС,
- ✦ не застосовується положення, що будь-який постачальник послуг з наземного обслуговування кожної Сторони має право надавати свої послуги авіаперевізникам на території іншої Сторони.

Після того, як Україна імплементує певний перелік вимог і стандартів ЄС¹⁸ у національне законодавство, почнеться другий перехідний період. **Протягом другого перехідного періоду:**

- ✦ держави-члени ЄС визнають сертифікати, видані Україною,¹⁹
- ✦ починає застосовуватись положення про постачальників послуг з наземного обслуговування,
- ✦ Україна залучається як спостерігач до роботи комітету, який визначає, яким авіаперевізникам забороняється виконувати польоти в межах ЄС.

Сторони переходять до повного впровадження Угоди про САП лише за умови інкорпорування Україною в національне законодавство та впровадження всіх вимог Європейського Союзу, викладених у Додатку I до Угоди про САП.

Угода між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір була узгоджена та парафована

у листопаді 2013 року задля гармонізації законодавства в галузі цивільної авіації, сприяння промислового співробітництва та поступової лібералізації ринків. "Відкрите небо" передбачає об'єднання авіатранспортних ринків України та ЄС з метою більш ефективного використання ринку авіаперевезень, покращення якості послуг, розвитку транзитного потенціалу України, інтегрування України до європейських авіаційних структур та зміцнення авторитету країни як авіаційної європейської держави.²⁰

Незважаючи на затримки з підписанням Угоди, необхідність гармонізації авіаційного законодавства України та ЄС не втратила актуальності. Відповідні завдання з виконання Угоди про САП зафіксовано в заходах Угоди про Асоціацію:

- ✦ про необхідність лібералізації повітряного простору з країнами-членами ЄС йдеться в Додатку 32 до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, там зазначено, що без шкоди для укладання Угоди про САП необхідно забезпечити здійснення та узгоджену розробку двосторонніх угод про повітряне сполучення між Україною та державами-членами ЄС з поправками, внесеними згідно з "горизонтальною угодою" (Угода між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення),²¹
- ✦ про необхідність гармонізації авіаційного законодавства йдеться в *Порядку денному асоціації між Україною та ЄС та в Постанові Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року про План заходів з підготовки до запровадження САП і адаптації українського законодавства до правил ЄС.*²²

Слід зазначити, що деякі норми європейського права в галузі повітряних перевезень були враховані ще в новій редакції Повітряного кодексу України, ухваленого в 2011 році. Це стосується, насамперед, прав пасажирів (підстави, строки і розміри компенсацій за відмову у перевезенні, скасування польоту тощо), розподілу авіації на державну і цивільну, авіацію загального призначення (так звана «мала авіація»), впорядкування регулюючих та наглядових функцій у сфері авіації, обов'язків авіакомпаній перед пасажирами, забезпечення безпеки авіації (польотів, техніки експлуатації) і захисту навколишнього середовища.



У квітні 2017 року Міністерство інфраструктури заявило, що Україна розпочинає виконання Угоди про САП в односторонньому порядку, не очікуючи вирішення «проблеми Гібралтару», яка є офіційною причиною відтермінування підписання Угоди.²³

У цьому питанні Міністерство інфраструктури дослухалось до думки громадськості. Пропозиція імплементувати Угоду про САП в частині технічних регламентів і директив ЄС до її фактичного підписання і очікувати на слушний момент для відновлення активних переговорів щодо підписання Угоди містилась в полісі-брифі ГО «Європа без бар'єрів», «Перспективи приєднання України до спільного авіаційного простору ЄС» та була озвучена незалежними авіаційними експертами на зустрічах робочої групи, створеної при Міністерстві інфраструктури.²⁴

Представники громадськості вважають, що наразі варто зосередитись на підписанні двосторонніх угод про САП з кожною країною ЄС окремо, а після вирішення «проблеми Гібралтару» з виходом Великобританії із ЄС Угода про САП буде підписана.²⁵ А щоб Угода про САП була максимально вигідна всім зацікавленим сторонам (аеропортам, авіакомпаніям, пасажиром, інвесторам, державі), потрібно вже зараз працювати над запровадженням європейських стандартів у цій галузі.²⁶

Слід зазначити, що в Плані заходів уряду з імплементції Угоди про асоціацію від 2014 року передбачався розвиток двосторонніх угод про повітряне сполучення між Україною та державами-

членами ЄС на доповнення до «горизонтальної угоди».²⁷ Підписання оновлених двосторонніх угод, які б лібералізували ринок з окремими державами-членами ЄС, мало б відбуватись безвідносно до укладення Угоди про спільний авіаційний простір.²⁸

Проте в редакції від 18.02.2016 року цей пункт зник із Плану заходів з імплементції Угоди про асоціацію.

Державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору в Україні реалізує Державна авіаційна служба України (Державіаслужба). Її діяльність координується Кабінетом міністрів України через Міністра інфраструктури. І на думку експертів, Державіаслужбі ніщо не заважає вже сьогодні займатись імплементцією європейських норм в українське законодавство. Ці норми були впроваджені в Європі 15-20 років тому, і вже склалася значна практика їх застосування. «Передбачені у них принципи повинні закласти основу нашого авіаційного законодавства. Вони могли б стерти багато «сірих зон», у яких працюють українські авіаперевізники» - говорить керуючий партнер «ECOVIS Бондар та Бондар» Олег Бондар.²⁹

Міністерство інфраструктури звітує про те, що працює над розробкою Дорожньої карти у сфері авіаційного транспорту з метою імплементції європейських норм. Також досягнуто Домовленості між міністерством та Європейською Комісією щодо збіжності систем сертифікації та Робочі домовленості між Державіаслужбою та EASA про співробітництво в сфері безпеки цивільної авіації.

17

Михальченко І.Г. Оцінка рівня лібералізації авіаційних перевезень між Україною та країнами – членами Європейського Союзу http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/11.pdf

18

До цього переліку входять Регламенти ЄС № 216/2008, 748/2012, 2042/2003, 965/2012, 1178/2011, 996/2010, 95/93, 785/2004, 80/2009, 2027/97, 261/2004, 549/2004, 550/2004, 551/2004, 552/2004, 691/2010, 1794/2006, 1034/2011, 2150/2005, 255/2010, Глави IV Регламенту (ЄС) № 1008/2008, Директиви 2009/12/ЄС, 96/67/ЄС, 2000/79/ЄС, застосування правил ліцензування авіаперевізників, переважно еквівалентних тим, що зазначені в Главі II Регламенту (ЄС) № 1008/2008, впровадження Частини II Документа 30 ЕКЦА в його останній застосовній редакції.

19

Свідчення пілотів, сертифікація осіб, відповідальних за проведення льотної підготовки, атестація членів екіпажу, свідоцтва про медичний стан пілотів, сертифікація екзаменаторів з авіаційної медицини, умови видачі сертифікатів центрів льотної підготовки пілотів, умови видачі сертифікатів аеромедичних центрів, сертифікація навчальних приладів з імітації умов польоту.

20

Довгань, В. 5 кроків до відкритого неба з ЄС. Як змусити запрацювати заблоковану угоду. <http://www.eurointegration.com.ua/ex-perts/2017/01/19/7060353/>

21

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про певні аспекти повітряного сполучення. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_743

22

Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 88-р «Про затвердження плану заходів з підготовки до запровадження спільного авіаційного простору України з Європейським Союзом і його державами-членами». <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249729547>

23

Україна почала в односторонньому порядку виконувати договір про відкрите небо. <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/03/2/7062440/>

24

Кульчицька К. Перспективи приєднання України до спільного авіаційного простору ЄС. <http://europeweb.org.ua/analitichnyj-zvit-perspektivy-pryyednannya-ukrayiny-do-spilnogo-aviatsijnogo-prostoru-yes/>

25

Шульга Д. Майже членство у ЄС: що запропонував Порошенко і що ще може зробити Україна. <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/09/13/7070861/>

26

Чернецька С. «Відкрите небо»: очікувана революція чи необхідна еволюція. <http://tyzhden.ua/Economics/186261>

27

Угода між Україною та ЄС про певні аспекти повітряного сполучення («горизонтальна» угода) від 1.12.2005, набула чинності 13.10.2006. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_743

28

Пункт 147 Розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про імплементцію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/ed20140917>

29

Повітряні перспективи України. <http://yur-gazeta.com/interview/povitryani-perspektivi-ukrayini.html>

Державіаслужба, говорячи про європейську інтеграцію у сфері повітряних перевезень, посилається на документ впровадження Єдиного європейського неба (ESSIP).³⁰

Україна з 2004 року є повноцінним членом «Євроконтролю», європейської організації з безпеки аеронавігації, яка координує і планує управління повітряним рухом в Європі.

Відповідно, програми Єдиного європейського неба «Євроконтролю» поширюються на Україну і мають бути впроваджені на національному рівні. В Україні таким впровадженням займається «Укрерорух».

ESSIP забезпечує комплексний погляд на наміри та стан виконання окремих уніфікованих для всієї європейської спільноти цілей та є механізмом для планування, моніторингу, звітування та періодичного оновлення, який має вже понад двадцятирічний досвід використання. Складовою частиною цього документу є документ впровадження Єдиного європейського неба в Україні (LSSIP), який є переліком задекларованих зобов'язань національних цивільних та військових уповноважених авіаційних органів, провайдерів аеронавігаційного обслуговування та експлуатантів аеропортів щодо впровадження Європейського плану організації повітряного руху (European ATM Master Plan), та, по суті, є стратегічним планом розвитку аеронавігаційної системи України.

Структурно документ складається з 6 частин, що містять національну структуру організації повітряного руху, повітряний рух та пропускну

здатність, рекомендації щодо оформлення звіту ESSIP, опис національних проектів, процедури національної координації та стан впровадження цільових завдань ESSIP в Україні.³¹

В останньому такому звіті за 2016 рік зазначалось, що Україна виконала 27% цільових завдань, 46% виконуються, а за 23% Україна відстає.

До завдань, за якими Україна не дотримується графіку, належать запровадження першого рівня Просунутої системи керування та контролю поверхневого руху (Advanced Surface Movement Guidance and Control System), спільної системи прийняття рішень в аеропорту (Airport Collaborative Decision Making), протоколу передачі загальних повітряних повідомлень (Common Flight Message Transfer Protocol), ефективність та сумісність спостереження (Surveillance performance and interoperability), процедура підходу з вертикальним керівництвом (Approach Procedure with Vertical guidance) та інші.

З жовтня 2016 року почали діяти нові правила, що визначають режим обміну аеронавігаційною інформацією авіадиспетчерських служб та авіакомпаній (наказ Державіаслужби від 11.04.2016 року №258),³² а з січня 2017 року – нові Правила організації потоків повітряного руху (наказ №567 від 20.07.2016).³³ Державіаслужба підписала Робочу домовленість з EASA щодо участі у програмі ЄС SAFA та збору і обміну інформацією з безпеки польотів повітряних суден.³⁴

30

Єдине європейське небо.

<http://new.avia.gov.ua/pro-nas/mizhnarodna-diyalnist/yevrointegratsiya/yedine-yevropejske-nebo/>

31

Eurocontrol web-site. <http://www.eurocontrol.int/node/1676>

32

Наказ Державіаслужби від 11.04.2016

№ 258 «Про затвердження Авіаційних правил України

“Обслуговування/управління аеронавігаційною інформацією».

<https://ips.ligazakon.net/document/view/RE28817>

33

Наказ Державіаслужби від 20.07.2016

№567 «Про затвердження Авіаційних правил України “Правила організації потоків повітряного руху”

<https://ips.ligazakon.net/document/view/RE29484>

34

одо стану імплементації Угоди про асоціацію.

<http://mtu.gov.ua/content/shchodo-stanu-implementacii-ugo-di-pro-asociaciyu.html>

35

Рішення РНБО від 20 липня 2015 року

«Про заходи щодо захисту національних інтересів України в галузі авіації» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-15/paran2#n2>

36

Робочу групу було створено в листопаді

2016 року за ініціативи ГО «Європа без бар'єрів» в рамках ініціативи «Відкрите небо». <http://europewb.org.ua/initsiativa-vidkrite-nebo/>

37

Кабмін схвалив розроблений за участі ЄББ план заходів щодо спільного авіаційного простору. <http://europewb.org.ua/kabmin-shvalyv-rozrob-lenyj-za-uchasti-yebb-plan-zahodiv-shhodo-spilnogo-aviatsijnogo-prostoru-z-yes/>

38

Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 88-р «Про затвердження плану заходів з підготовки до запровадження спільного авіаційного простору України з Європейським Союзом і його державами-членами». <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249729547>

39

Чернецька С. Євростанданти VS ГОСТ: чому гармонізація технічних стандартів важлива для бізнесу?

https://reforms.censor.net.ua/columns/3019565/vrostandarti_vs_gost-chomu-garmonizatsiya-tehnichnih-standartv-vajлива-dlya-bznesu

40

Переклади актів *acquis communautaire* на українську мову. Транспорт. https://minjust.gov.ua/m/str_45893

41

Переклади актів *acquis communautaire* на українську мову. https://minjust.gov.ua/azu_es_4_3

42

Проекти регуляторних актів на 2017 рік. <http://new.avia.gov.ua/plan-pidgotovki-proektiv-regulyatornih-aktiv-na-2017-rik/>

43

Рекомендації ГО «Європа без бар'єрів» до Порядку розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України. <https://europewb.org.ua/rekomendatsiyi-go-yevropa-bez-bar-yeriv-do-poryadku-rozroblennya-pryinyattya-ta-vprovadzhennya-aviatsijnyh-pravyl-ukrayiny/>



Перешкодами, які стоять на шляху імплементації Угоди про САП, є відсутність комплексного плану з інкорпорування технічних регламентів ЄС та низки інших актів авіаційного права, в тому числі щодо економічного регулювання ринків послуг, а також відсутність плану проведення двосторонніх перемовин з країнами ЄС щодо “Відкритого Неба”. Серед питань, що потребують найшвидшого врегулювання – перегляд системи державного регулювання аеропортових зборів, ухвалення нових правил повітряних перевезень, запровадження регулювання діяльності дистрибутивних систем, запровадження правил доступу до ринку послуг з наземного обслуговування в аеропортах тощо.

Спроба застосувати комплексний підхід до впровадження технічних регламентів ЄС була зроблена 4 вересня 2015 року, коли президентським Указом було введено в дію рішення РНБО від 20.07.2015 «Про заходи щодо захисту національних інтересів України у галузі авіації».³⁵ Міністерство інфраструктури разом з Державіаслужбою за безпосередньої участі експертів ГО “Європа без бар’єрів” створило робочу групу для підготовки до запровадження спільного авіаційного простору з ЄС, яка розробила план необхідних заходів.^{36, 37} 8 лютого 2017 року Кабінет Міністрів України року затвердив План заходів з підготовки до запровадження САП і адаптації українського законодавства до правил ЄС.³⁸

Відповідний План заходів містить низку пріоритетних до імплементації директив та

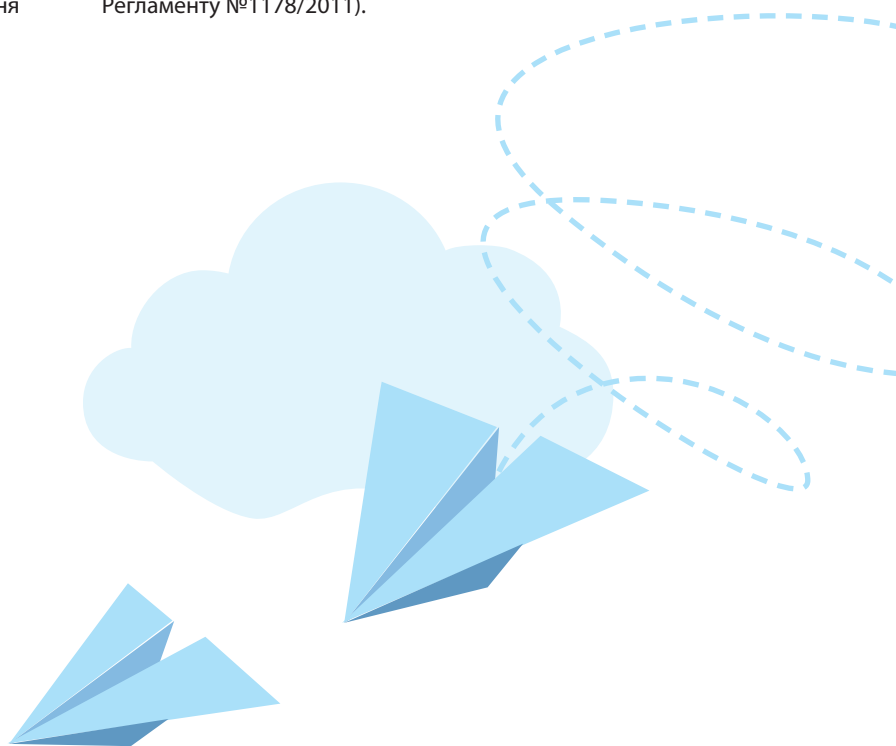
регламентів ЄС. Ці регламенти потрібно перекласти українською мовою, ввівши необхідні технічні терміни, яких поки що немає в українській нормативно-правовій базі. Окрім того, План заходів з підготовки до запровадження САП передбачає внесення в 2017-2018 роках змін до Повітряного кодексу в частині прийняття авіаційних правил, сертифікації аеродромів на основі Регламенту Комісії (EU) №139/2014, для виконання повітряної експлуатації на основі Регламенту №965/2012, для льотних екіпажів цивільної авіації на основі Регламенту №1178/2011).

ПЕРЕКЛАД

Значна частина витрат, необхідних для впровадження європейської системи сертифікації в Україні, піде на переклад необхідних регламентів. Зазвичай європейські регламенти приймаються в Україні методом підтвердження, тобто перекладається українською мовою лише обкладинка, а весь текст ухвалюється мовою оригіналу (англійською) у незмінному вигляді. Так відбувається через те, що обсяги таких документів великі, теми вузькоспеціалізовані, фахових перекладачів дуже мало, а помилки в перекладі можуть мати дуже серйозні наслідки. Перекладені нормативні акти ЄС можна знайти на спеціальній веб-сторінці Міністерства юстиції, так само як і Орієнтовний план перекладів.⁴¹

Зважаючи на те, що більшість європейських нормативних актів у сфері авіації є вузькоспеціалізованими та містять специфічні терміни, Державіаслужба на виконання Плану

заходів з підготовки до запровадження САП і адаптації українського законодавства до правил ЄС підготувала проект Порядку розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України. У відповідному проекті Державіаслужба пропонує, що якщо авіаційні правила є адаптованими до нормативних актів ЄС, Європейського агентства з безпеки польотів (EASA), Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтроль) та Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) і якщо оригінал містить значний обсяг тексту англійською мовою із застосуванням спеціальних технічних термінів і призначений до обмеженого застосування, то такі документи дозволяється приймати мовою оригіналу.⁴² **Варто зазначити, що Проект Державіаслужби потребує удосконалення, відповідні рекомендації було направлено ГО «Європа без бар’єрів» до Державіаслужби та Міністерства інфраструктури.⁴³**



Сертифікація повітряних суден – це процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність авіаційної техніки вимогам до льотної придатності і охорони навколишнього середовища, встановленим законодавством. Цивільне повітряне судно повинно бути сертифіковане на відповідність його до чинних в Україні норм льотної придатності і мати «сертифікат типу», що видається уповноваженим державним органом з реєстрації повітряного судна (в Україні – ДАСУ) розробнику повітряного судна, щоб засвідчити його політну придатність.

Переговори з ЄС щодо зближення систем сертифікації почалися ще у 2007 році, коли сторони домовились проводити робочі зустрічі щодо безперервної експлуатації повітряних суден, спроектованих АНТК ім. Антонова, та які наразі зареєстровані в державах-учасниках ЄС. **Результатом цих зустрічей стало підписання в 2009 році Робочих домовленостей щодо співробітництва Державної авіаційної адміністрації України (ДААУ) та Європейського агентства з безпеки польотів (EASA).**

Додатками до Угоди про САП передбачено підзвітність України щодо проведення стандартизації EASA, однак самі сертифікати, ліцензії та інша технічна документація має видаватись національними органами України, а не EASA, як це відбувається в державах-членах ЄС. При цьому Україна має передбачити механізми проведення інспекційних перевірок і аудитів щодо стандартизації від EASA.

16 січня 2017 року Державіаслужба та ЄК підписали Робочу домовленість щодо зближення систем сертифікації, яка визначає заходи на п'ять років щодо підвищення безпеки польотів і посилення

співробітництва для гармонізації систем сертифікації у сферах первинної льотної придатності, підтримання льотної придатності та технічного обслуговування авіатехніки та її компонентів. Виконання цих заходів дозволить укласти угоду з ЄС щодо безпеки польотів. Ця угода не стосуватиметься промислових стандартів України щодо виробництва повітряних суден та їх компонентів, які не охоплені Угодою про САП. **Таким чином, сертифікати, видані Україною для продукції ГП «Антонов», залишаться чинними і будуть визнані ЄС. Це, в свою чергу, дозволить українським авіакомпаніям і надалі використовувати увесь наявний парк цивільних повітряних суден для польотів в ЄС.** «Робоча домовленість не зашкодить чинним промисловим стандартам України у виробництві повітряних суден та їх компонентів, які не охоплені положеннями Угоди про САП», – підкреслив Олександр Більчук, Голова Державної авіаційної служби України.⁴⁴

Угода України про САП відрізняється від схожих угод Грузії та Молдови серед іншого і тим, що Україна вимагала визнання своєї системи сертифікації повітряних суден. Серед причин таких вимог були наступні: у разі переходу на європейську систему сертифікації отримати сертифікат стало б дорожче; профільні експерти з ЄС недостатньо обізнані з українською системою сертифікації, вони переважно не знають, як визнати сертифікати на літаки АН, особливо на старі моделі, які не враховують європейські стандарти; ДП «Антонов» має право інтелектуальної власності на свої літаки і обов'язок збирати інформацію про стан повітряних суден, випадки відмови тощо, так як літаки АН використовуються у більше, ніж 70 країнах світу.



Угода про САП визначає графік прийняття відповідних технічних регламентів щодо сертифікації аеропортів. **У 2016 році комерційні рейси в Україні здійснювали 19 аеропортів та аеродромів.⁴⁵ Усі вони мають відповідати європейським нормам для проходження сертифікації.**

На думку Євгенія Дихне, першого заступника генерального директора ДП МА «Бориспіль», «через застарілу інфраструктуру та більш високі вимоги до стану злітних смуг і підготовки персоналу регіональні аеропорти можуть зіткнутися із серйозними проблемами».⁴⁶

В аеропортів можуть виникнути труднощі з обслуговуванням великої кількості польотів за день, забезпеченням належного рівня безпеки, якісної роботи навігаційного обладнання, обслуговування літаків тощо. Однак на думку Родріґа Мерхежа, власника авіакомпанії Bravo Airways, з аеропортів Кривого Рогу та Рівного вже літають літаки з повним навантаженням, в тому числі за кордон, що доводить протилежне.⁴⁷

Однією із головних проблем українських регіональних аеропортів є злітні смуги. Для прикладу, у вересні 2017 року Прем'єр-міністр України і мер Одеси заклали символічну капсулу для початку будівництва нової злітно-посадкової смуги в одеському аеропорту. На будівництво смуги було виділено майже 1,7 млрд грн.⁴⁸ Потребують ремонту злітні смуги і в аеропорту Івано-Франківська, Ужгорода та Тернополя. Наразі Державіаслужба та EASA проводять технічні консультації з питань відновлення виконання інструментальних польотів до аеропорту «Ужгород».⁴⁹

Ідеї уряду щодо передачі муніципальних аеропортів в державну власність можуть завадити розвитку регіональних аеропортів. Таке положення міститься в плані середньострокових дій уряду.⁵⁰ Відповідно до плану, аеродроми (злітні смуги) об'єднують в одне державне підприємство,⁵¹ а термінали лишать окремо з метою залучення інвесторів. Проте такий розподіл може, навпаки, завадити залученню інвестицій, оскільки інвестори здебільшого зацікавлені брати в оренду цілісні майнові комплекси.

44

Олександр Більчук підписав Домовленість про збіжність систем сертифікації з Єврокомісією.

<http://new.avia.gov.ua/oleksandr-bilchuk-pidpisav-domovlenist-pro-zbizhnist-sistem-sertifikatsiyi-z-yevrokomisiyeyu/>

45

Підсумки діяльності авіаційної галузі України за 2016 рік.

<http://new.avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Pidsumky-roboty-2016.pdf>

46

Чернецька С. «Відкрите небо»: очікувана революція чи необхідна еволюція.

<http://tyzhden.ua/Economics/186261>

47

Авіація в Україні: хто контролює авіаринок? <http://aviation.org.ua/aviaciya-v-ukraini/>

48

Владимир Гройсман и Геннадий Труханов дали старт строительству долгожданной взлетно-посадочной полосы в Одессе.

<https://www.048.ua/news/1788334>

49

Державіаслужба та EASA провели технічні консультації з питань відновлення виконання інструментальних польотів до аеропорту «Ужгород».

<http://new.avia.gov.ua/derzhaviasluzhba-ta-easa-provely-tehnichni-konsultatsiyi-z-pytan-vidnovlennya-vykonannya-instrumentalnih-polotiv-do-aeroportu-uzhgorod/>

50

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>

51

Хоча міністр інфраструктури Володимир Омелян говорить про те, що реалізацію цієї ідеї поки що припинено через брак коштів

<https://daily.rbc.ua/ukr/show/vladimir-omelian-vosstanovim-aviasoobshchenie-1494244918.html>



У 2014-2015 роках Україна спробувала запровадити режим «відкрите небо» в окремих аеропортах. У 2015 році про «відкриття неба» було оголошено в аеропортах Львова і Одеси, однак повної лібералізації повітряного простору не відбулося, не були зняті обмеження за кількістю маршрутів з авіаперевезень до Туреччини та Франції. До того ж, жодного офіційного документу щодо «відкритого неба» в окремих аеропортах видано не було.

Представники Львівської ОДА через рік визнали, що проект не приніс швидкого успіху, бо в 2015 році вдалось залучити лише одного перевізника.⁵² ЛОДА зазначила, що основною причиною стали високі тарифи на аеропортове обслуговування. Крім того, оголошення про «відкриття неба» було зроблене у розпал літньої навігації, коли всі плани авіакомпаній були вже зроблені.

Проте з часом лоукост-авіакомпанії звернули увагу на Львів завдяки активізації нового керівництва аеропорту. Літня навігація 2016 року показала суттєве зростання пасажиропотоку. Наразі зі Львова літають лоукости Wizz Air та Pegasus Airlines, а всього літає 15 авіакомпаній.

Ситуацію ускладнюють спільні для всієї України проблеми: стягування ПДВ з авіаквитків, що суттєво позначається на їх ціні та відсутність підписаної Угоди

про САП. Директорка Міжнародного аеропорту «Львів» імені Данила Галицького Тетяна Романовська пояснює проблемні аспекти: «Ми ніби маємо відкрите небо зі Львова, але відсутність відкритого неба з європейськими країнами не дозволяє нам повністю використати їхні можливості».⁵³

В одеському аеропорту режим «відкритого неба» також приніс свої результати лише з часом. Швидкий ефект не був досягнутий, через те, що оголошення про режим «відкритого неба» з'явилося за 2,5 місяці до закінчення літньої навігації, та у зв'язку з тим, що новий термінал в одеському аеропорту запрацював лише з вересня 2017 року. Все почалося в 2015 році з повернення на ринок старих сезонних рейсів (Одеса-Батумі, Прага, Мюнхен), що стало позитивним сигналом для інших перевізників. Був відкритий новий напрямок Одеса-Мінськ завдяки закриттю прямих рейсів на Москву. **Пасажиропотік в одеському аеропорту зріс у 2016 році, незважаючи на всі труднощі та втрату російського напрямку, який становив до 20% обсягів. Наразі з Одеси з лоукостів літає Pegasus Airlines, а всього літає 15 авіакомпаній.**

Обидва аеропорти мають плани на подальше зростання пасажиропотоку та залучення нових перевізників завдяки запровадженню безвізового режиму з ЄС і остаточному підписанню Угоди про САП.



52

Режим «відкритого неба» в аеропорту «Львів»: похвалитися нема чим.

http://zik.ua/news/2016/01/28/rezhym_vidkrytogo_neba_v_aeroportu_lviv_pohvalytysya_nema_chym_666979

53

США та лоукостери. Директорка Львівського аеропорту поділилася стратегією.

http://tvoemisto.tv/news/ssha_ta_loukostery_dyrektorka_lvivskogo_aeroportu_podilylasya_strategiiyu_83598.html

54

Проект Наказу Державіаслужби

«Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах».

<http://avia.gov.ua/documents/Regulyatorna-diyalnist/Proekti-regulyatornih-aktiv/25471.html>

55

Кульчицька К. Перспективи приєднання України до спільного авіаційного простору ЄС. <http://europewb.org.ua/analytichnyj-zvit-perspektyvy-pryyednannya-ukrayiny-do-spilnogo-aviatsijnogo-prostoru-yes/>

56

Звіт про діяльність

Урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції».

http://www.kmu.gov.ua/document/249837627/Antikor_report_march_2017.pdf

57

Чернецька С. Гібралтар ні до чого. Чи готова Україна до відкритого неба з ЄС?

<http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/3/7062450/>

58

Фахова дискусія та обмін досвідом фахівців різних підрозділів з наземного обслуговування в аеропортах.

<http://aauca.org.ua/ua/news/post/275>

Традиційно аеропорти – природні монополісти на ринку наземного обслуговування. На них же покладається адміністративна функція з регулювання і координування доступу інших провайдерів послуг і авіакомпаній до наземного обслуговування.

З 2014 року Україна розробляє проект авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування». В Україні існує проблема завищеної вартості цих послуг через невизначений порядок доступу на ринок, а також відсутність належного ринку та обсягів. 29 вересня 2015 року Антимонопольний комітет України (АМКУ) надав Державіаслужбі обов'язкові до виконання рекомендації щодо розробки нормативно-правового акту, який має встановити об'єктивні критерії доступу суб'єктів господарювання на конкурентних засадах на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах. **Відповідно до Угоди про САП, новий нормативно-правовий акт має відповідати Директиві ЄС 96/97, яка регламентує питання доступу до ринку послуг з наземного обслуговування.** Державіаслужбою було розроблено відповідний проект авіаційних правил.⁵⁴

Проте експерти вважають, що він не відповідає Директиві ЄС 96/67. Відмінності полягають у підході до формування Комітету авіаційних перевізників. Директива ЄС вимагає участі всіх користувачів аеропорту в комітеті або надання права бути представленим в ньому. В українській версії комітет може складатись лише з постійних представників авіаційних перевізників, які виконують регулярні рейси або чартерні міжнародні перевезення з/до України або в межах України не менше ніж один рейс на тиждень або не менше ніж три рейси на місяць в аеропорт. Таким чином, виключається участь нових невеликих авіакомпаній в роботі комітету і вирішальна роль належатиме великим перевізникам, що суперечить принципу рівного доступу до управління.

Крім того, проектом застосовується інший підхід до контролю над авторизованими постачальниками послуг з наземного обслуговування в аеропортах. Директива вимагає недопущення контролю над будь-яким авторизованим постачальником послуг органом

управління аеропортом або контролюючим органом управління аеропорту. У проекті авіаційних правил відсутні ці норми, що створює передумови для конфлікту інтересів та обмеження конкурентних і прозорих умов для наземного обслуговування.

Директива ЄС 96/67 визначає, що держави-члени вживають необхідні заходи, аби забезпечити свободу самостійного наземного обслуговування. Натомість у Проекті авіаційних правил ідеться про те, що здійснення самостійного наземного обслуговування може призвести до створення передумов для загрози безпеці польотів і пропускній здатності аеропортів.⁵⁵

Альтернативою проекту авіаційних правил, розроблених Державіаслужбою, є авіаційні правила, представлені урядово-громадською ініціативою «Разом проти корупції», яка за сприяння Кабінету Міністрів України забезпечує систематичну співпрацю між експертами та міністерствами з метою подолання корупції за спільно визначеними напрямками.⁵⁶ **Серед громадських експертів ініціативи ГО «Європа без бар'єрів», Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації (ААУЦА), ГО «Всеукраїнський Центр Реформ Транспортної Інфраструктури», Центр «Ейдос», Реанімаційний Пакет Реформ, Громадська Спілка «Українська Авіатранспортна Асоціація». Ще один проект авіаційних правил розроблено авіаційним комітетом Торгово-промислової палати України.⁵⁷**

Окрім того, Асоціація «Аеропорти України» цивільної авіації наполягає на затвердженні Постанови КМУ про доступ на ринок з наземного обслуговування, а не авіаційних правил, так як питання регулювання ринку не належать до компетенції Державіаслужби. Варто зазначити, що у Молдові регулювання ринку наземного обслуговування також було затверджено на рівні Уряду, а не Служби цивільної авіації. **Наразі прийняття нормативного акту «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування» досі триває.** Затримка зі впровадженням директиви ЄС 96/97, на думку експертів ААУЦА, не дає можливості планувати витрати та ресурси аеропортів, авіакомпаній, хендлінгових компаній на організацію наземного обслуговування в аеропортах.⁵⁸



Згідно зі ст. 92 Повітряного Кодексу України, авіаційний перевізник, який виконує перевезення пасажирів або вантажу за плату або за наймом, повинен мати ліцензію на провадження діяльності з перевезення пасажирів або вантажу повітряним транспортом, яка видається уповноваженим органом з питань цивільної авіації згідно із законодавством України. **У березні 2017 року були затверджені «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом»,⁵⁹ які встановлюють перелік документів, необхідних при отриманні ліцензії на право перевезення пасажирів та вантажів повітряним транспортом, а також перелік вимог при провадженні такої діяльності.**

Авіаперевізник повинен мати чинний сертифікат експлуатанта, хоча б одне повітряне судно на праві власності або за лізингом, мати основним видом діяльності здійснення повітряних перевезень, експлуатаційні специфікації повинні відповідати заявленому виду діяльності, більш як 50% статутного капіталу перевізника мають володіти Україна, юридичні або фізичні особи – резиденти України, авіаційний персонал має відповідати кваліфікаційним

вимогам та трудові відносини мають оформлюватись за Кодексом законів про працю України.

У травні 2017 року був розроблений проект закону «Про особливості державного регулювання діяльності авіаційних перевізників, пов'язаної з перевезенням пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом»,⁶⁰ яким передбачалося запровадження в Україні принципів, зазначених у європейському законодавстві, зокрема в Регламенті №1008/2008 Європейського парламенту та Ради ЄС від 24.09.2008 про загальні правила здійснення авіаперевезень у межах Співтовариства.

Під час громадського обговорення цього законопроекту було висловлено багато критики і зауважень. Експерти зазначали, що «регулятор значно розширив перелік підстав для позбавлення ліцензії – майже до 10 проти 2, що передбачені в регламенті. Він вимагав від перевізників подавати значний обсяг інформації та документів, частина з яких є у відкритому доступі, частина взагалі не існує, а інші, зважаючи на складність та обсяг, регулятор фактично буде не в змозі адекватно опрацювати.»⁶¹ Громадське обговорення законопроекту триває.

59

Постанова КМУ від 10 березня 2017 р.
№ 134 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом»
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/134-2017-%D0%BF>

60

Проект Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності авіаційних перевізників, пов'язаної з перевезенням пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом»
<http://mtu.gov.ua/projects/121/>

61

Повітряні перспективи України.
<http://yur-gazeta.com/interview/povitryani-perspektivi-ukrayini.html>



Досвід Молдови та Грузії як країн-партнерів ЄС показує, що підписання Угоди про САП розпочинає довгий процес адаптації національного законодавства до норм ЄС. У випадку України цей процес буде ще довшим та складнішим через наявність в Україні розвинутої авіабудівної галузі, мережі міжнародних і регіональних аеропортів, значної кількості національних авіакомпаній, хендлінгових служб та інших гравців ринку повітряних перевезень.

Україна чітко взяла курс на інтеграцію з ЄС і підписання Угоди про САП з ЄС – це питання часу, враховуючи політичні процеси всередині ЄС (вихід Великобританії з ЄС), які дозволять зняти «питання Гібралтару». З іншого боку, за неофіційними даними, мандат Єврокомісії на 28 країн на підписання Угоди про САП втратить чинність через вихід Великобританії з ЄС, що також може затягнути процес підписання Угоди. Тому для України видається цілком логічним не чекати факту підписання Угоди про САП, а починати впроваджувати положення Угоди та активізувати двосторонні переговори з країнами ЄС про лібералізацію повітряного простору. Цієї позиції дотримується також і ключовий державний орган, який відповідає за формування політики у сфері транспорту Міністерство інфраструктури.

Проте в затвердженому Плані заходів з підготовки до запровадження САП заплановані лише зміни до Повітряного кодексу України в частині прийняття авіаційних правил (для сертифікації аеродромів, виконання повітряної експлуатації, льотних екіпажів цивільної авіації). Імплементация решти актів законодавства ЄС, передбачених на перехідний період (Додаток III Угоди про САП), запланована лише після набрання чинності Угодою. Серед цих регламентів та директив ЄС є такі як Директива 96/67 про доступ на ринок наземного обслуговування, Регламент 95/93 про спільні правила для виділення слотів, правила ліцензування перевізників, зазначені в Главі II Регламенту 1008/2008 про спільні правила здійснення авіаперевезень.

ЗВАЖАЮЧИ НА ВИЩЕВИКЛАДЕНЕ, ДО УВАГИ ПРЕДСТАВНИКІВ МІНІСТЕРСТВА ІНФРАСТРУКТУРИ, ДЕРЖАВІАСЛУЖБИ ТА МІНІСТЕРСТВА ЗАКОРДОННИХ СПРАВ ПРОПОНУЮТЬСЯ ТАКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1.

Мінінфраструктури та Державіаслужбі забезпечити виконання положень Плану заходів з підготовки до запровадження САП України з ЄС. Зокрема, внести зміни до проекту та ухвалити Порядок розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України. Доопрацювати та подати на прийняття КМУ новий План заходів з підготовки до запровадження САП України з ЄС, в якому зазначити порядок інкорпорування усіх директив та норм ЄС, визначених в Додатку I проекту Угоди про САП між Україною та ЄС. До кожного з актів законодавства ЄС визначити відповідального, вид нормативно-правового акту та термін, у який планується ухвалення.

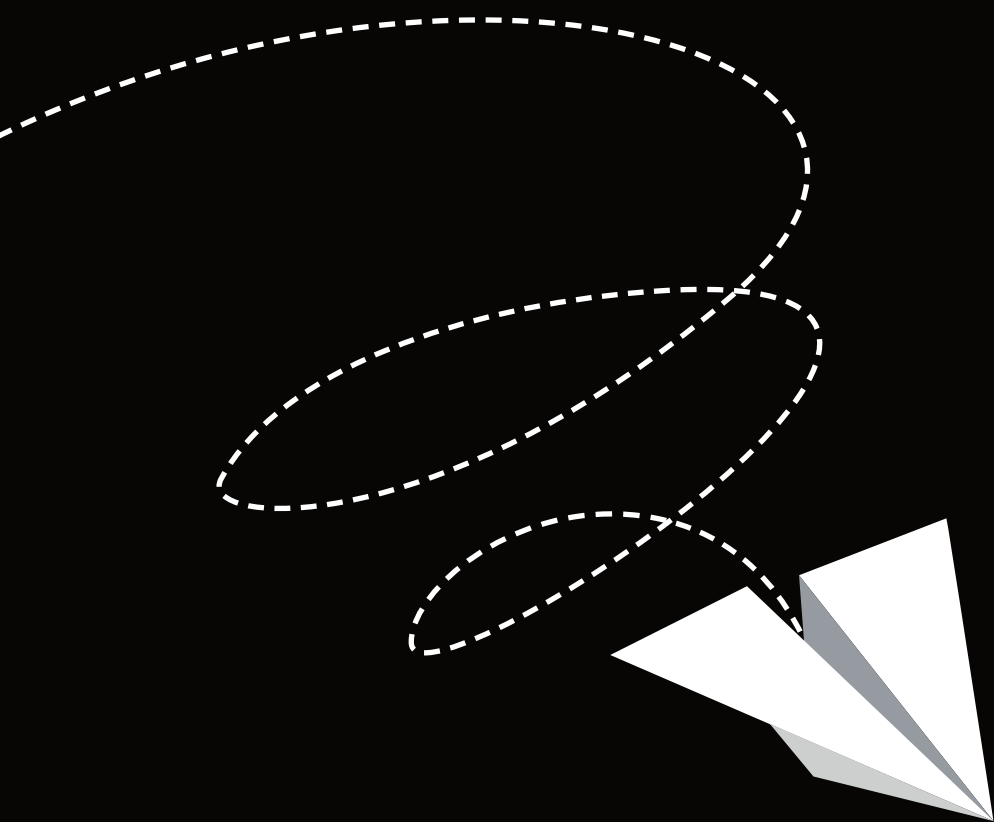
2.

МЗС, Мінінфраструктури та Державіаслужбі посилити проведення переговорів між Україною та окремими країнами-членами ЄС, в тому числі із Францією, Німеччиною та Бельгією, з метою підписання двосторонніх угод про лібералізацію повітряного простору.

3.

Мінінфраструктури та Державіаслужбі доопрацювати та ухвалити нормативний акт «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах» у повній відповідності до Директиви ЄС 96/67, що дозволить встановити чіткі, прозорі, належні та об'єктивні критерії доступу на конкурентних засадах суб'єктів господарювання на ринки послуг з наземного обслуговування в аеропортах.





europewb.org.ua