



Собакарь А.О.

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.814.2(043)

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АВІАЦІЙНИЙ ТРАНСПОРТ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВА ЕКСПОЗИЦІЯ

Простежено зміни законодавства та правової практики від початку ХХ ст. із зародженням авіації до сучасного періоду її швидкого розвитку в Україні. Виділено три періоди розвитку законодавства про авіаційний транспорт в Україні, кожен з яких піддано детальному науковому аналізу.

Ключові слова: авіаційний транспорт, законодавство, нормативно-правовий акт, повітряне право, повітряний кодекс, історичний період.

Постановка проблеми. Транспортні комунікації є необхідним благом та важливою суспільною потребою. Вони пов'язують країну зі світовою спільнотою, забезпечують успішне функціонування і розвиток ринкової економіки, зростаючу мобільність мільйонів людей. Саме рух транспорту безпосередньо забезпечує задоволення транспортної потреби, тобто просторове переміщення.

Основним засобом надання руху транспорту упорядкованого, організованого стану, безумовно, є його правова регламентація, яка полягає у встановленні загальних правил (моделі) поведінки в певних транспортних ситуаціях. Не є винятком повітряні перевезення, практичне здійснення яких неможливо без встановлення суворого правопорядку стосовно умов і правил їх виконання. Організація і практичне здійснення польотів відрізняються яскраво вираженою специфікою, яка пов'язана з особливостями правового положення суверенного і відкритого повітряного простору, з юридичними підставами і умовами виконання міжнародних польотів, а також з дотриманням встановлених правил авіаційних перевезень.

З появою авіації загального призначення виникла необхідність встановлення правил повітряного руху та організації контролю за їх дотриманням.

У порівнянні з іншими традиційними правовими інститутами правове регулювання повітряних перевезень має недовгу історію, обумовлену специфікою авіаційного транспорту, що набув широкого розповсюдження досить недавно.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання розвитку правової регламентації функціонування авіаційного

транспорту нарисово окреслено у наукових роботах дослідників різних періодів, зокрема Крохіна З.Т., Шестакова В.З., Сакача Р.В., Старікова О.І., Зачеси В.Я., Зінковського Н.Н., Воробйова В.Г., Ляхова А.Г., Малєєва Ю.М., Нерсесяна А.В., Піджакова А.Ю., Гончарука С.Т., Дараганової Н.В., Вайсберга І.В., Куклева Є.А., Рухлінського В.М., Лінькова А.В., Кармизова М.В., Бичкова А.С., Захаренкова В.В., Трофімова С.В., Філіпова А.В., Кулика М.С. та ін. Водночас можна зазначити, що в сучасній історико-правовій науці окреслену проблематику відбито доволі фрагментарно та епізодично.

Тому публікацією власної розвідки маємо на меті простежити зміни законодавства та правової практики щодо розвитку авіаційного законодавства України на різних історичних етапах.

Виклад основного матеріалу. Важлива роль в обґрунтуванні необхідності створення системи повітряного законодавства належить європейським ученим, зокрема, французькому юристові Полю Фошилю, який вперше зайнявся розробкою правових питань свободи повітря, регулювання права повітряної війни, юридичного режиму аеростатів і т.д. [1, с. 39].

Перше колективне обговорення даних питань відбулося у 1874 р. в Брюсселі, де було скликано конференцію для вивчення міжнародно-правових питань повітряного пересування [2, с. 20–21]. Незважаючи на те, що учасники конференції не змогли дійти згоди у багатьох питаннях повітряного права, її проведення можна вважати початком державно-правової практики формування повітряного законодавства. Згодом деякими громадськими і науковими організаціями було зроблено ряд пропозицій з питань повітряного права і права війни. Також планувалося створення Міжнародного Повітряного кодексу Міжнародним юридичним комітетом авіації.

Підтримуючи позицію І.С. Перетерського [3, с. 37], цілком логічно у початковому періоді розвитку повітряного права виділити два етапи, розділені між собою світовою війною 1914–1918 рр. На першому етапі повітряне пересування, зокрема авіація, мало, головним чином, спортивний та експериментальний характер, і масової експлуатації повітряних апаратів ще не було. Тому і законодавчі акти на той час ще не спиралися на необхідний випробувальний матеріал; законодавець йшов обережно, начебто «у темряві», часто не стільки регулював те, що існує, скільки передбачав майбутнє. Лише у деяких питаннях (охорона стратегічних інтересів) були помітні кроки щодо створення належного нормативного регулювання.

У багатьох державах перші нормативні акти, що регламентують відносини, пов'язані з повітряними перевезеннями, з'явилися в період з 1911 до 1914 рр. При цьому в кожній країні були свої особливості розвитку зазначеного законодавства. Так, в Російській імперії у 1912–1914 рр. були видані розпорядження про заборонені зони, про заборону перетинання кордону; у 1911 р. у Франції прийнято декрет про повітряне сполучення, у Швеції – Закон «Про заборону польотів без особливого дозволу» (7 вересня 1914 р.), у Сербії – Закон «Про повітряне пересування» (21 лютого (6 березня) 1913 р.), що передбачав майже усі основні питання повітряного права, а у Великобританії – «Акт

про повітряну навігацію». Зміст цього акта не відповідає його широкому заголовку: у ньому встановлюється лише можливість оголошення відомих зон забороненими для повітряного пересування і визначається караність осіб, що порушили ці заборони. В Німеччині нормування повітряного права почалося з видання місцевими адміністративними владами обов'язкових постанов, що встановлюють правила про заборонені зони, про дозволи на повітряне пересування, про огляд повітряних суден та іспити для пілотів. До них належать: розпорядження пруських міністрів внутрішніх справ і громадських робіт від 22 жовтня 1910 року і 5 серпня 1913 року, розпорядження баварського міністра внутрішніх справ від 11 жовтня 1911 року і т.д. Окреме місце займає Саксонський закон 15 квітня 1913 року «Про примусове відчуження земель, необхідних для повітряного пересування» [3, с. 86].

Перша світова війна стала поштовхом до розвитку авіапромисловості, виникло широке застосування повітряного пересування, і юридичне нормування його стало життєвою необхідністю. Після закінчення війни прогрес авіаційної техніки виявився причиною формування в усіх державах спеціального повітряного законодавства, що регламентувало як повітряне пересування, так і питання у сфері адміністративного, цивільного і кримінального права, пов'язані з авіацією.

У кожній з держав повітряне законодавство на той час було побудоване, як правило, за однотипною схемою: основний закон про повітряне пересування і різні розпорядження, інструкції, інші підзаконні акти, що видаються державними органами, виконуючими свою діяльність у сфері авіації і повітроплавства. Зокрема, у деяких державах було прийнято Закон «Про повітряне пересування» – у Франції (31 травня 1924 р.), в Німеччині (1 серпня 1922 р.), в Японії (8 квітня 1921 р.), у Великобританії – Урядове розпорядження про повітряне пересування від 19 грудня 1923 р. З числа пізніших найбільш розроблених повітряних законів слід згадати італійський Королівський декрет про правила повітряного пересування від 11 січня 1925 р., а також «Акт про комерційну авіацію» від 20 травня 1926 р., прийнятий в США.

Першими нормативними актами про повітряне пересування, що заклали основи вітчизняного авіаційного законодавства, можна вважати Декрет Ради Народних Комісарів РРФСР «Про повітряне пересування в РРФСР» від 17 січня 1921 р., і ряд доповнюючих його наказів, інструкцій і розпоряджень, виданих Управлінням військово-повітряних сил та Інспекцією цивільного повітряного флоту, який в тому числі поширювався й на територію України. Декрет складався з 4 розділів і 26 статей. Він досить детально регулював питання діяльності цивільної авіації. У першому розділі містилися статті про обов'язкову реєстрацію пілотів, про реєстрацію і приписку до аеродромів повітряних суден, наголошувалося, що експлуатація аеродромів допускалася за наявності свідоцтв про реєстрацію. У другий розділ були включені правила польотів у повітряному просторі. Декрет зобов'язував пілотів цивільної авіації пройти випробування для допуску до польотів, для виконання польотів повітряне судно повинне було мати пізнавальні знаки і необхідні судові до-

кументи, встановлювалися правила польотів у заборонених зонах. Третій розділ встановлював дозвільну систему виконання польотів іноземних повітряних суден у повітряному просторі. Відповідальність власників повітряних суден, а також пілотів регулювалася четвертим розділом.

На підставі Декрету було прийнято ряд нормативних документів: Правила про видачу пілотських свідоцтв, про реєстрацію повітряних суден, про видачу посвідчень про придатність повітряних суден до польотів, про розпізнавальні знаки, про вогні і сигнали повітряних суден і про порядок здійснення польотів, затверджені Інспекцією цивільного повітряного флоту від 3 жовтня 1922 г. [4, с. 36], Правила про ведення книг повітряних суден та Інструкція про порядок здійснення митного нагляду повітряних суден, затверджені Інспекцією цивільного повітряного флоту від 12 жовтня 1922 р., Інструкція Інспекції цивільного повітряного флоту щодо здійснення польотів від 20 вересня 1923 року [4, с. 28] та ін.

На основі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що вже у 20-х роках минулого сторіччя у внутрішньому законодавстві більшості країн, включаючи і СРСР, склалася досить чітка, збудована за ієрархічним принципом, система законодавства про повітряні перевезення.

Як зазначав В.Л. Лахтін, специфічність техніки повітряного пересування і юридичні відносини, що виникають у зв'язку з нею, а також особливі властивості повітряного простору не дали можливості вести цю регламентацію по лінії застосування існуючих загальних законів, а викликали необхідність створення в кожній державі нових спеціальних повітряних законів і доповнюючих їх правил, розпоряджень та інструкцій відповідних державних органів [5, с. 165]. Учений звертав увагу на те, що повітряне законодавство будувалося як по лінії адміністративної та господарської регламентації повітряного пересування і пов'язаних з ним питань, із встановленням відповідних санкцій, так і по лінії регламентації цивільних відносин, викликаних появою нового виду транспорту [5, с. 165].

Надалі радянське повітряне законодавство, традиційно дотримуючись такої схеми побудови, складалося із змінюючих один одного Повітряних кодексів 1932, 1935, 1961, 1983 рр., а також численних відомчих актів Міністерства цивільної авіації СРСР, предметом регулювання яких переважно були питання державного управління діяльністю цивільної авіації [6, с. 10].

Перший повітряний кодекс СРСР, затверджений 27 квітня 1932 року, включав 9 розділів і 68 статей. Проте практика застосування даного документа була не дуже довгою – він діяв усього лише три роки і був замінений новим Повітряним кодексом СРСР від 7 серпня 1935 р. унаслідок того, що ні за своїм змістом, ні за юридичною технікою він не відповідав швидким темпам розвитку цивільної авіації, коли стала очевидною необхідність більш чіткого правового регулювання.

У післявоєнний період роль повітряного транспорту в СРСР значно зросла, він продемонстрував свою ефективність, високу швидкість переміщення на великі відстані, оперативність у сфері доставки термінових і цінних ван-

тажів. Радянський уряд приділяв значної уваги подальшому розвитку цивільної авіації, щоб дозволити підприємствам, установам і громадянам ширше користуватися послугами повітряного транспорту з метою пересування, перевезення багажу і вантажів [7, с. 3].

Швидкий розвиток цивільної авіації вимагав більш чіткого правового регулювання повітряних перевезень. Разом з тим означене питання в юридичній літературі якщо й розглядалося, то мало фрагментарний характер. Основні роботи у сфері правового забезпечення функціонування авіаційного транспорту належать до 20–30-х років минулого сторіччя і пов'язані з іменами таких учених як І.С. Перетерський [8, с. 5; 9, с. 7–8], С.Б. Крилов [10; 11, с. 17–18], Е.І. Кельман [12; 13], А.Д. Кейлін [14], В.Л. Лахтін [15, с. 29–47], П.І. Люблінський [16], А.О. Штіпельман [17] та ін.

Оскільки пріоритетні позиції у вітчизняній транспортній системі традиційно займали залізничний і автомобільний транспорт, радянські вчені-правники украй рідко зверталися у своїх роботах до питань правового регулювання повітряних перевезень. Очевидно, це не могло не позначитися на ефективності законодавства в згаданій сфері, яке практично було позбавлено теоретичної основи. За справедливим зауваженням В.В. Вітрянського, «рівень правового регулювання перевезень вантажів, пасажирів і багажу впродовж усього радянського періоду відрізнявся явною неадекватністю ступеня суспільного розуміння ролі і значення транспорту в житті країни» [18, с. 65].

У 1960-х роках питання про зміну та уніфікацію повітряно-транспортного законодавства набуло ще більшої актуальності, оскільки Повітряний кодекс СРСР 1935 р. в значній частині застарів і не відповідав відносинам, що виникали на авіаційному транспорті при плануванні перевезень, укладенні договорів і в процесі самого перевезення [7, с. 5]. У зв'язку з цим в 1959 році Радою Міністрів СРСР і Головним управлінням Цивільного повітряного флоту було запропоновано проект нового кодексу.

Повітряний кодекс СРСР 1961 року [19], розроблений відповідно до діючих актів цивільного законодавства, усував деяку невідповідність між швидким розвитком повітряного транспорту і застарілими нормами, що регулювали відносини у процесі перевезення пасажирів, багажу і вантажів. Значна увага була приділена питанням безпеки польотів, а також міжнародним перевезенням пасажирів, багажу і вантажів [7, с. 71].

11 травня 1983 року Указом президії Верховної Ради СРСР було прийнято новий Повітряний кодекс СРСР [20]. Він представляє особливий інтерес, оскільки був, мабуть, найдосконалішим з усіх повітряних кодексів радянського періоду, головним достоїнством якого є детальна розробленість питань, що стосуються адміністративно-правового регулювання повітряних перевезень. Зокрема, він містив 11 глав, 153 статті, в яких відображені задачі і функції Державної комісії з безпеки польотів цивільної авіації СРСР (Державіа-нагляд СРСР) і Державного авіаційного реєстра цивільної авіації СРСР (Державіареєстр СРСР); встановлено порядок державної реєстрації цивільного повітряного судна (далі – ПС) та його допуску до польотів, регламенто-

вано перелік судових документів, що знаходяться на борту ПС; визначено права й обов'язки командира ПС, порядок підготовки ПС до перевезення пасажирів, багажу, вантажів і пошти; викладено вимоги до організації повітряного руху, обладнання повітряних трас СРСР і місцевих повітряних ліній, правила міжнародних польотів цивільних ПС СРСР та іноземних ПС, правила використання цивільної авіації в народному господарстві країни; передбачено адміністративну відповідальність посадових осіб за порушення правил безпеки польотів, користування засобами повітряного транспорту; дано опис прапора та емблеми Аерофлоту і т. ін. Крім названого Кодексу, регулювання діяльності цивільної авіації здійснювалося також на основі Положення про використання повітряного простору СРСР, Основних правил польотів у повітряному просторі СРСР, Настанови з виконання польотів у цивільній авіації СРСР, Статуту про дисципліну працівників цивільної авіації, Настанови з технічної експлуатації і ремонту авіаційної техніки в цивільній авіації СРСР [21, с. 12].

Загалом радянський період становлення законодавства про авіаційний транспорт характеризується посиленою увагою держави до процесів розвитку авіаційної галузі, про що свідчить численна редакція повітряного кодексу. З розвитком техніки вдосконалювався й правовий інструментарій організації польотів.

У пострадянський період нормативно-правове регулювання повітряних перевезень зазнало чималих змін. В Україні проблема зміни існуючого і створення нового законодавства, регулюючого процес повітряних перевезень, гостро постала одразу після проголошення державного суверенітету України. У зв'язку з проголошенням свободи підприємницької діяльності спочатку з'явилася достатньо велика кількість експлуатантів повітряних суден, більшість з яких займалася здійсненням повітряних перевезень. Фактично була ліквідована державна монополія на даний вид діяльності, який в СРСР здійснювався лише однією авіакомпанією «Аерофлот». Все це і спричинило необхідність створення нормативної бази, яка регулювала б відносини авіаперевізників та інших учасників транспортного процесу [22].

Основа повітряного законодавства України склав Повітряний кодекс, прийнятий 4 травня 1993 року [23]. Він визначає правові засади діяльності користувачів повітряного простору України, державного регулювання діяльності цивільної авіації, господарської і комерційної діяльності авіації, встановлює авіаційні правила, визначає правове положення повітряних суден, аеродромів та аеропортів, нормує порядок сертифікації та допуску повітряних трас, польоти повітряних суден, повітряні перевезення та авіаційні роботи тощо.

Наразі правову основу функціонування авіаційного транспорту в Україні, крім Повітряного кодексу, складає значна кількість нормативно-правових актів, які можна згрупувати за предметом правового регулювання:

по-перше, акти «загальнотранспортного» характеру, що містять норми про авіаційний транспорт (Закони України «Про транспорт», «Про транзит

вантажів», «Про перевезення небезпечних вантажів» та ін.);

по-друге, нормативно-правові акти спеціального характеру, що безпосередньо регулюють питання функціонування авіаційного транспорту;

по-третє, акти інших галузей законодавства, що містять норми стосовно роботи авіаційного транспорту (наприклад, це нормативно-правові акти, що регулюють окремі питання охорони відносин на авіаційному транспорті);

по-четверте, акти допоміжного характеру (Державні стандарти України (ДСТУ), Державні санітарні норми (ДСН), галузеві стандарти, державні будівельні норми і правила тощо).

Висновок. Законодавство про авіаційний транспорт в Україні пройшло тривалий шлях становлення та розвитку. Умовно його можна поділити на три періоди: імперський (характеризується двома етапами, розділеними між собою світовою війною 1914–1918 рр. На першому етапі повітряне пересування, зокрема авіація, мало, головним чином, спортивний та експериментальний характер, і масової експлуатації повітряних апаратів ще не було. На другому етапі з'являються норми, якими починають регулюватися повітряні перевезення), радянський (характеризується посиленою увагою держави до процесів розвитку авіаційної галузі, про що свідчить численна редакція повітряного кодексу. З розвитком техніки вдосконалювався й правовий інструментарій організації польотів) та сучасний.

Бібліографічні посилання

1. Грабарь В.Э. История воздушного права / В.Э. Грабарь // Вопросы воздушного права : сборник трудов секции воздушного права Союза Авиационистов СССР и Авиационистов РСФСР. – М., 1927. – Вып. 1. – С. 39.
2. Лопаногов И. С. История воздушного права / И. С. Лопаногов // Авиация и воздухоплавание. – 1924. – № 3. – С. 20–21.
3. Перетерский И.С. Воздушное право / И.С. Перетерский // Журнал «Вестник Воздушного Флота». – Изд. 2-е, испр. и доп. – М., 1923.
4. Сборник Законов и Распоряжений по гражданской авиации. С комментариями проф. Перетерского И.С. – М., 1926.
5. Лахтин В.Л. Основные проблемы внутригосударственного воздушного права / В.Л. Лахтин // Вопросы воздушного права : сборник трудов секции воздушного права Союза Авиационистов СССР и Авиационистов РСФСР.– М., 1927. – Вып. 1. – С. 165.
6. Сацюк В. Состояние нормативно-правовой базы гражданской авиации и основные направления ее развития / В. Сацюк // Воздушный транспорт. – 2000. – № 13. – С. 10.
7. Савичев Г.П. Договор воздушной перевозки / Г.П. Савичев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1963.
8. Перетерский И.С. Договор воздушной перевозки / И.С. Перетерский // Советское право. – 1924. – № 2. – С. 12–14.
9. Перетерский И.С. Очерки воздушного права / И.С. Перетерский // Вестник Воздушного Флота, 1918. – № 1, 2. – С. 7–8.
10. Крылов С.Б. Воздушное право СССР / С.Б. Крылов // Воздушно-транспортное право СССР. – Л. : Изд. УКГВФ, 1933. – Вып. 1.
11. Крылов С.Б. Основы воздушного права / С.Б. Крылов // Рабочий суд. – 1929. – № 15–16. – С. 17–18.
12. Кельман Е.И. Вопросы воздушного права / Е.И. Кельман // Вестник советской юстиции. – 1926. – № 8/9. – С. 13–15.
13. Кельман Е.И. Новые проекты международно-правового регулирования ответст-

венности воздушного перевозчика перед третьими лицами / Е.И. Кельман // Вопросы воздушного права. – М., Л. : Гос. изд-во, 1930. – Вып. 2. – С. 102–119.

14. Кейлин А.Д. Правовое положение командира гражданского воздушного судна / А.Д. Кейлин // Вопросы воздушного права. – М., Л. : Гос. изд-во, 1930. – Вып. 2. – С. 120–136.

15. Лахтин В.Л. Обзор современного развития воздушного права и его тенденций // Вопросы воздушного права. – М. : Гос. изд-во, 1930. – Вып. 2. – С. 29–47.

16. Люблинский П.И. Преступления в области воздушного транспорта // Вопросы воздушного права. / П.И. Люблинский. – М., Л. : Гос. изд-во, 1930. – Вып. 2. – С. 165–189.

17. Штипельман А.А. Вопросы воздушного права / А.А. Штипельман. – М., 1934.

18. Витрянский В.В. Договор перевозки / В.В. Витрянский. – М. : Статут, 2001.

19. Воздушный кодекс СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 52 (1087). – С. 538.

20. Воздушный кодекс СССР : утвержден Указом Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 г. № 9275-Х // Свод законов СССР. Том 8. 1987 г. Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1987. – № 40. – Ст. 652.

21. Владимиров Н.И. Основы авиации и безопасности полетов воздушных судов : учебное пособие / Н.И. Владимиров. – К. : Книга, 1986.

22. Черненко А. Новые тенденции в правовом регулировании международных авиаперевозок. Ч. 1 / Черненко А., Золотухин А. // Offshore journal. – 2004. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.aerohelp.ru/law/info/341>

23. Повітряний кодекс України: введений в дію Постановою Верховної Ради України № 3168-ХІІ від 4 травня 1993 року // ВВР України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.

Собакаръ А.А. Развитие законодательства об авиационном транспорте в Украине: историко-правовая экспозиция. Прослежены изменения законодательства и правоприменительной практики с начала XX века с зарождением авиации до современного периода ее стремительного развития в Украине. Выделено три периода развития законодательства об авиационном транспорте в Украине, каждый из которых подвергся детальному научному анализу.

Ключевые слова: авиационный транспорт, законодательство, нормативно-правовой акт, воздушное право, воздушный кодекс, исторический период.

Sobakar' A.O. Evolution of legislation on aviation in Ukraine: historical-legal exposition. The article traced the changes in legislation and law enforcement practice from the beginning of the twentieth century. with the birth of aviation to the modern period of rapid development in Ukraine. Allocated three periods of development of the legislation on aviation transport in Ukraine, each of which has been subjected to detailed scientific analysis. It is proved that the legislation on aviation transport of Ukraine has passed a long way of formation and development. Conventionally it is divided into three periods: Imperial (characterized by two stages, separated by a world war of 1914-1918. In the first phase, air movement, including aviation, wore mostly athletic and experimental, and mass exploitation of aerial vehicles not yet exist. In the second stage appear the norms that have become regulated air transport), Soviet (characterized by increased attention of the state on the development of the aviation industry, as evidenced by the numerous edition of the air code. With the development of technology and improved legal tools fly) and modern period.

The attention is focused on the fact that currently the legal basis for the functioning of aviation transport in Ukraine in addition to the Air code is a significant number of legal acts grouped according to subject of legal regulation: acts zagalnoosvitnioi" character, containing rules on air transport; regulatory-legal acts of a special nature, which directly regulate the functioning of air transport; acts of other branches of law containing the rules regarding the operation of air transport; acts of a subsidiary nature.

Keywords: air transport, legislation, normative legal act, air law, the air code, or historical period.