



УДК 342.9

## ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

**Сергей МОСКАЛЕНКО,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры менеджмента, экономики и права летной академии  
Национального авиационного университета

### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены проблемы применения международных актов в гражданской авиации. Проанализированы основные проблемы авиационного законодательства Украины и их соотношение с международными договорами в отрасли гражданской авиации. В статье выполнен анализ роли беспилотных летательных аппаратов в связи с научно-техническим прогрессом, развитием международных отношений. Обосновано, что проблемами применения международных актов в гражданской авиации являются: 1) неодинаковое применение норм международных актов в области гражданской авиации; 2) несоответствие норм отечественного законодательства международным актам гражданской авиации; 3) вопросы соответствующего уровня подготовки авиационного персонала для обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов; 4) коррупционные риски как несовершенство национального законодательства; 5) языковое соответствие. Преодолеть данные проблемы можно путем приведения национального законодательства в соответствие с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

**Ключевые слова:** авиация, гражданская авиация, проблемы гражданской авиации, безопасность, авиационная безопасность.

## PROBLEMS OF APPLICATION OF INTERNATIONAL LEGAL ACTS IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION

**Sergey MOSKALENKO,**  
Candidate of Law Sciences, Associate Professor  
at the Department of Management, Economics and Law  
of the Flight Academy of the National Aviation University

### SUMMARY

The article deals with the problems of applying international acts of the civil aviation industry. The main problems of aviation legislation of Ukraine and their correlation with international agreements in the field of civil aviation are analyzed. The article analyzes the role of unmanned aerial vehicles in connection with scientific and technological progress, the development of international relations. It is substantiated that the problems of applying international acts of the civil aviation industry are: 1) the unequal application of the norms of international acts in the field of civil aviation; 2) inconsistency of the norms of domestic legislation with international acts of civil aviation; 3) training of aviation personnel to an appropriate level of aviation security and safety; 4) corruption risks, as imperfection of the national legislation; 5) language conformity. Overcoming these problems is possible by aligning national legislation with ICAO requirements.

**Key words:** aviation, civil aviation, problems of civil aviation, security, aviation security.

### REZUMAT

Articolul se referă la problemele aplicării actelor internaționale ale industriei aviației civile. Se analizează principalele probleme ale legislației aviatice din Ucraina și corelarea acestora cu acordurile internaționale în domeniul aviației civile. Articolul analizează rolul vehiculelor aeriene fără pilot în legătură cu progresul științific și tehnologic, dezvoltarea relațiilor internaționale. Se susține că problemele de aplicare a actelor internaționale ale industriei aviației civile sunt: 1) aplicarea inegală a normelor actelor internaționale în domeniul aviației civile; 2) incoerența normelor legislației interne cu actele internaționale de aviație civilă; 3) formarea personalului aviatic la un nivel corespunzător de securitate și siguranță a aviației; 4) riscurile de corupție, ca imperfecțiune a legislației naționale; 5) conformitatea limbajului. Depășirea acestor probleme este posibilă prin alinierea legislației naționale la cerințele OACI.

**Cuvinte cheie:** aviație, aviație civilă, probleme de aviație civilă, securitate, siguranță aeriană.

**Постановка проблемы.** В статье исследуются проблемы влияния международных актов в сфере гражданской авиации на национальное законодательство Украины.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрыто-

сти темы. Особенностью авиационного законодательства является его подчиненность и соответствие международным договорам. Эффективное регулирование воздушных перевозок стало возможным благодаря деятельности международных организаций. Необходи-

мо отметить, что авиация – особая сфера человеческой деятельности, которая сегодня стремительно развивается и поэтому требует четкого нормативного регулирования. В Конституции Украины указано, что действующие международные договоры, согласие на



обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, являются частью ее законодательства (ст. 9)<sup>1</sup>.

**Состояние исследования.** Вопросы международного регулирования в области гражданской авиации нашли отражение в работах А. Радчука, А. Садыкова, В. Константинова, Л. Кузьменко, В. Бордунова, И. Михальченко и многих других.

**Целью и задачей статьи** является анализ международных актов в области гражданской авиации и пробелов отечественного законодательства в указанной сфере, разработка предложений по усовершенствованию отечественного законодательства.

**Изложение основного материала.** Украинское воздушное законодательство не похоже ни на унифицированное законодательство Европейского Союза (далее – ЕС), ни на законодательство Соединенных Штатов Америки (далее – США), а во многих случаях диаметрально противоположно им. Гармонизация украинского и европейского воздушного законодательства важна для Украины и стран ЕС, с учетом развития воздушного транспорта в европейском регионе.

Нужно отметить, что сегодня более 3 тысяч двусторонних соглашений регулируют международные авиаперевозки во всем мире.

Основным международным договором, регулирующим деятельность гражданской авиации, является Чикагская конвенция<sup>2</sup>. Анализ международных актов в области гражданской авиации привел к выводу, что все международные организации гражданской авиации действуют на основании и во исполнение требований соглашения. В соответствии со ст. 1 Чикагской конвенции, последняя применяется исключительно к гражданским воздушным судам. Международная организация гражданской авиации принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, касающиеся вопросов авиационной деятельности. В соответствии со ст. 43 Чикагской кон-

венции, была основана Международная организация гражданской авиации (ИКАО 124) – одна из самых представительных межправительственных организаций, имеющих статус специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (далее – ООН). ИКАО существует с 4 апреля 1947 г., когда вступила в силу Чикагская конвенция 1944 г., ч. II которой является ее уставом. И.Г. Михальченко отметил, что правила ИКАО по содержанию, форме и процедуре образования имеют уникальные возможности нормативного и иного воздействия для решения многих проблем, возникающих во время авиаперевозок.<sup>3</sup> По мнению автора, миссия ИКАО состоит в организации и координации международного сотрудничества в деле практического использования в глобальном масштабе воздушного пространства – как международного, так и национального. Сегодня 191 из 262 стран являются членами организации. Во избежание противоречий между национальным законодательством и международной практикой необходимо проводить политику с целью вступления в ИКАО других государств. Некоторые положения ИКАО не имеют обязательного характера. Так, на Первой сессии Ассамблеи ИКАО, состоявшейся в мае – июне 1947 г., Ассамблея приняла определение «стандартов и рекомендуемой практики». Согласно Чикагской конвенции, стандарты ИКАО являются обязательными для выполнения, а положения рекомендуемой практики страны-члены только должны стараться соблюдать. Выясним, что собой представляют стандарт и рекомендуемая практика. Стандарт представляет собой технические требования, единообразное применение которых необходимо для обеспечения безопасности или регулярности международной гражданской авиации, и которые договаривающиеся государства выполняют в соответствии с Конвенцией. Рекомендуемая практика представляет собой технические требования, единообразное применение которых считается желательным для обеспечения безопасности, регуляр-

ности и эффективности международной гражданской авиации. Таким образом, рекомендуемая практика необязательно для исполнения по своей природе. Кажется, лучше, осуществлять более четкую терминологию. Таким образом, может возникнуть несоответствие норм отечественного законодательства международным актам, что может привести к коллизиям законодательства. Так, ст. 37 Конвенции, определяя конкретные технические вопросы, среди которых право ИКАО утверждать и изменять международные стандарты и рекомендации, устанавливает, что они могут относиться «также к вопросам, касающимся безопасности воздушных сообщений». Проблему обеспечения безопасности гражданской авиации разделяют на два самостоятельных, хотя и взаимосвязанных вопроса. Во-первых, это принятие соответствующих мер и установление правил по обеспечению технически надежной эксплуатации авиационной техники, своеобразной «техники безопасности». Во-вторых – специфические правовые вопросы борьбы с актами незаконного вмешательства человека в деятельность гражданской авиации, которые угрожают ее безопасности. Анализ международных актов привел к выводу, что стандарты и рекомендации ИКАО можно разделить на две группы. Первая группа стандартов и рекомендаций направлена на повышение безопасности международных полетов путем установления минимальных требований, которым должен соответствовать персонал, используемое оборудование и авиационная техника. Вторая группа объединяет стандарты и рекомендации, касающиеся обеспечения безопасности выполнения полетов путем введения стандартизации для предотвращения возможности возникновения аварийных ситуаций в результате каких-либо ошибок в процедурах обслуживания воздушного движения или ошибок, связанных с эксплуатацией авиационной техники и оборудования. Как отмечает В.Д. Бордунов, на международном уровне отсутствует универсальный международный договор, который бы регулировал и учитывал специфику деятельности авиации общего назначения<sup>4</sup>. Отсутствие единых международных норм приводит к появлению бесчисленных правовых барьеров в национальных законах, по-разному

<sup>1</sup> Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України.

<sup>2</sup> Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. Дата приєднання України: 10 серпня 1992 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_038](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_038).

<sup>3</sup> Михальченко І. Г. Економічний часопис XXI. Інституційні недоліки функціонування міжнародного ринку авіаційних перевезень. 2013. № № 3–4. С. 21.

<sup>4</sup> Бордунов В.Д. Міжнародно-правовая унифікація правил міжнародних перевезок: теорія і практика. Законодавство. 2009. № 1. С. 23–32.



регулирующих деятельность авиации общего назначения. Разнообразие национальных подходов к регулированию деятельности авиации общего назначения препятствует международному деловому и гуманитарному сотрудничеству и сдерживает дальнейшее развитие данного вида авиации<sup>5</sup>. Сегодня вне зоны международного регулирования осталось много вопросов, например: допуск воздушных судов авиации общего назначения в иностранное воздушное пространство, ответственность владельцев (эксплуатантов) воздушных судов авиации общего назначения за вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу лиц на борту таких воздушных судов, вопросы потенциальной угрозы использования воздушных судов авиации общего назначения и др.

К проблемам применения авиационного и международного законодательства следует отнести соотношение нормативных актов и международных договоров в области гражданской авиации. Вопрос различного толкования терминов ИКАО, а также вопросы их обязательности / необязательности могут вызвать возникновение проблем в отечественной судебной и юридической практике.

Важен и вопрос об авиационной безопасности. Сегодня в мире первоочередной задачей является обеспечение безопасности. Необходимо отметить, что Украина, являясь членом ИКАО, государством регистрации гражданских воздушных судов, разработчиком и производителем авиационной техники, государством-эксплуатантом, взяла на себя обязательства по обеспечению безопасности гражданской авиации. Сегодня в Украине постоянно совершенствуется (технически и на нормативном уровне) вопрос авиационной безопасности. Следует отметить, что в странах ЕС на международном уровне авиационная безопасность подлежит сертификации.

Так, в ИКАО отмечают, что надлежащий контроль в сфере авиационной безопасности должно обеспечивать государство, в том числе и во время проверок. Чикагская конвенция 1944 г. определяет, что государство может в любой момент отказаться от соблю-

дения одного, нескольких или всех SARPS, любого из приложений к Чикагской конвенции, просто сообщив об этом, без возникновения осложнений. Субъектам авиационной деятельности фактически предоставляется право выбора выполнения некоторых требований и норм ИКАО, что может привести к злоупотреблениям. В отдельных случаях наблюдается противоречие между национальным законодательством и международными документами, в частности ИКАО.

Вопрос международного регулирования авиационной безопасности является сегодня одним из важнейших. Недостаточный уровень безопасности перевозок грузов и пассажиров отечественными транспортными компаниями негативно влияет на их конкурентоспособность на международном рынке транспортных услуг. Следует отметить, что правовое регулирование деятельности как внутренних, так и международных украинских аэропортов полностью базируется на общепризнанных международных стандартах. В то же время в украинском законодательстве данная деятельность регулируется преимущественно подзаконными нормативными актами.

Основным элементом защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства является последовательное применение стандартов и рекомендуемой практики ИКАО (SARPs), Приложения 17 «Безопасность», Чикагской конвенции 1944 г., Руководства по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (DOC 8973/6 2002 г.). Эти документы обеспечивают профессиональную основу для разработки национальных программ по авиационной безопасности. В рамках ИКАО в сентябре 2005 г. начал работу Сектор сотрудничества и развития в сфере авиационной безопасности (ASCAD). Этот сектор выполняет функцию координатора, предназначенного для стимулирования, руководства и оказания помощи на основании новых технологий и программ финансирования в сфере авиационной безопасности.

Отдельной существенной проблемой является недостаточный уровень

знания иностранного языка летным составом. Так, официальными языками ИКАО являются: русский, английский, французский, испанский. Арабский и китайский языки являются рабочими языками ИКАО<sup>6</sup>. Приложения к Чикагской конвенции публикуются также на шести рабочих языках ICAO. Однако стоит отметить, что требования большинства современных суверенных правопорядков не допускают официальной публикации нормативно-правового акта на языке, который не является государственным. Поэтому необходимо предусмотреть указанные данные в национальном законодательстве.

Стоит отметить, что существует зависимость между уровнем знания иностранного языка и аварийностью. Так, 80–90% авиационных происшествий вызваны ошибкой человека. На международных воздушных трассах (далее – МПТ) языковой барьер все чаще становится не второстепенной, а одной из главных причин авиационных происшествий. Рост емкости пассажирских авиалайнеров увеличивает количество жертв так называемых языковых катастроф. Именно поэтому для повышения безопасности полетов Международная организация гражданской авиации (ИКАО) выдвинула новые требования к уровню владения международной авиационной радиосвязью пилотами и диспетчерами управления воздушным движением (далее – УВД) неанглоязычных стран (Doc 9835). Однако анализ авиационных происшествий и предпосылок к ним свидетельствует о том, что на самом деле главной причиной трагедий является не только низкий уровень владения английским языком пилотами и диспетчерами, а и их неспособность применить сформированные для стандартных условий деятельности иноязычные знания, навыки и умения в экстремальных ситуациях. Международные стандарты фразеологии указаны в авиационном документе ИКАО 9432 «Руководство по ведению радиотелефонной связи». Можно привести следующий пример. 1 августа 2007 г. экипаж самолета «Бич 1900» (позывной – ZK-EAH) ожидал на рулежной дорожке в международном аэропорту Окленд. Самолет ошибочно принял разрешение на взлет, выданное другому самолету «Бич 1900» (позывной – ZK-EAG), который ждал

<sup>5</sup> Там же

<sup>6</sup> Конвенция про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. Дата приєднання України: 10 серпня 1992 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_038](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_038).



на взлетной полосе и имел похожий позывной. Пилоты обоих самолетов подтвердили получение разрешения на взлет. Аэродромный диспетчер слышал, но никак не отреагировал на одинаковые передачи. Самолет, ожидавший разрешения, вырубил перед самолетом, который начал взлет. Пилоты обоих самолетов совершили необходимые действия по предотвращению столкновения и остановились на взлетно-посадочной полосе (далее – ВПП). Инцидент обошелся без повреждений и травм. При этом факторами, вызвавшими инцидент, были несоблюдение стандартных процедур ведения радиотелефонной связи (RTF), неправильная выдача разрешений при управлении воздушным движением, неправильные действия командира воздушного судна на ВПП. Как отмечает А.И. Москаленко, связь между пилотами и диспетчерами воздушного движения – это процесс, который имеет жизненно большое значение для безопасности полетов<sup>7</sup>. Именно поэтому сегодня важно обеспечение высокого уровня языковой подготовки авиационных специалистов. Данные специалисты должны соответствовать международным требованиям. Существенной проблемой как на национальном, так и на международном уровне остается регулирования беспилотных летательных аппаратов. Так, согласно ст. 8 Чикагской конвенции, «ни одно воздушное судно, способное совершать полеты без пилота, не осуществляет полет без пилота над территорией Договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения. Каждое Договаривающееся государство обязуется при полете такого воздушного судна без пилота в районах, открытых для гражданских воздушных судов, обеспечить такой контроль этого полета, который позволял бы устранить опасность для гражданских воздушных судов».

В украинском законодательстве фактически отсутствуют требования по обеспечению контроля беспилотных летательных аппаратов (далее – БПЛА), что приводит к противоречиям между нормами национального законодательства и Чикагской конвенцией. Использовать БПЛА в воздушных коридорах гражданских авиационных судов следует таким образом, чтобы обеспечить безопасность гражданских авиационных перевозок. Приложения к Конвенции содержат стандарты и правила для лицензирования пилотов, операций и летной годности воздушных судов. Внесены некоторые изменения в приложения Чикагской конвенции, касающиеся обязательной сертификации БПЛА, требований безопасности и управления лицензированным пилотом и пребывания под контролем сертифицированного оператора. Необходимо отметить, что сегодня ИКАО сотрудничает с несколькими государствами-участниками для разработки нормативных требований по использованию БПЛА. При этом нормотворчество курируется EASA для создания рекомендаций по единому набору технических, эксплуатационных и требований безопасности к БПЛА.

Роль беспилотных летательных аппаратов в связи с научно-техническим прогрессом, развитием международных отношений постоянно растет. Именно поэтому сегодня необходимо четко закрепить механизм правового регулирования выполнения полетов БПЛА.

**Выводы.** К проблемам применения международных договоров в области гражданской авиации следует отнести: 1) неодинаковое применение норм международных актов в области гражданской авиации; 2) несоответствие норм отечественного законодательства международным актам гражданской авиации; 3) вопросы подготовки авиационного персонала надлежащего уровня для обеспечения

авиационной безопасности и безопасности полетов; 4) коррупционные риски как несовершенство национального законодательства; 5) языковое соответствие. Решить данные проблемы можно путем приведения национального законодательства в соответствие с требованиями ИКАО.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України: Закон від 28 черня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України.
2. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. Дата приєднання України: 10 серпня 1992 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_038](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_038).
3. Михальченко І.Г. Економічний часопис ХХІ. Інституційні недоліки функціонування міжнародного ринку авіаційних перевезень. 2013. №№ 3–4. С. 20–22.
4. Бордунов В.Д. Международно-правовая унификация правил международных перевозок: теория и практика. Законодательство. 2009. № 1. С. 23–32.
5. Москаленко О.І. Особливості вживання лексико-граматичних структур англійської мови у фразеології радіообміну для льотного складу. Вісник Житомирського державного університету. Випуск 1 (73). Філологічні науки. С. 181–184.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Москаленко Сергей Иванович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры менеджмента, экономики и права летной академии Национального авиационного университета;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Moskalenko Sergey Ivanovich** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Management, Economics and Law of the Flight Academy of the National Aviation University.

<sup>7</sup> Москаленко О.І. Особливості вживання лексико-граматичних структур англійської мови у фразеології радіообміну для льотного складу. Вісник Житомирського державного університету. Випуск 1 (73). Філологічні науки. С. 181–184.