

## СТАНОВЛЕННЯ СПІЛЬНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПОВІТРЯНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Антонова О. Р.

Метою цієї статті є проведення комплексного дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України.

Дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу здійснено шляхом побудови періодизації розвитку нормативно-правової бази, прийнятих глобально-управлінських рішень у сфері повітряних перевезень ЄС за часовою протяжністю.

Автор виокремлює такі періоди становлення: перший період (1950-1970-ті роки) характеризується початком розвитку інтеграційних процесів у транспортній сфері Західної Європи; другий період (80-і роки минулого століття) визначено як етап активного розвитку правової бази та лібералізації повітряного транспорту Європи; третій етап (90-і роки минулого століття) характеризується як період створення транспортної мережі; четвертий період (з 2000 року і дотепер) – це період стрімкого розвитку спільної транспортної політики ЄС.

У статті описана участь України у процесі євроінтеграції. Цей процес відбувається на основі договірних відносин з Євросоюзом, що передбачає поступову реалізацію на території України спільних правил міжнародних перевезень, зміцнення європейської безпеки та екологічних стандартів. Також запропоновані напрями відновлення транспортної інфраструктури України у межах Плану післявоєнного відновлення авіапасажирських та повітряних перевезень у повітряному просторі України.

**Ключові слова:** повітряний простір, авіаційний транспорт, міжнародне авіаційне транспортне сполучення, транспортна система України, безпека повітряного простору, екологічні стандарти, транс'європейська транспортна мережа, глобально-управлінські рішення, публічна політика.

Antonova O. R. Formation of the common transport policy of the EU in the field of air transportation: administrative and legal dimension

The purpose of this article is to conduct a comprehensive study of the formation of the common transport space

of the European Union on the basis of adopted legal acts and adopted global management decisions regulating these relations, as well as in the context of the development of public policy to ensure the functioning of air transport of Ukraine.

The study of the formation of the common transport space of the European Union was carried out by constructing a periodization of the development of the regulatory and legal framework, adopted global management decisions in the field of EU air transportation over time.

The author singles out the following periods of formation: the first period (1950-1970s) is characterized by the beginning of the development of integration processes in the transport sphere of Western Europe; the second period (80s of the last century) is defined as the stage of active development of the legal framework and liberalization of air transport in Europe; the third stage (90s of the last century) is characterized as the period of creation of the transport network; the fourth period (from 2000 to the present) is a period of rapid development of the common transport policy of the EU.

The article describes the participation of Ukraine in the process of European integration. This process takes place on the basis of contractual relations with the European Union, which provides for the gradual implementation on the territory of Ukraine of common rules of international transportation, strengthening of European security and environmental standards. Directions for the restoration of the transport infrastructure of Ukraine within the framework of the Plan for the post-war restoration of air services in the airspace of Ukraine are also proposed.

**Key words:** air space, air transport, international air transportation, transport system of Ukraine, air space safety, environmental standards, trans-European transport network, global management solutions, public policy.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Розуміння процесу становлення та розвитку міждержавних відносин у спільному транспортному просторі ЄС (далі – СТП ЄС) прискорить євро-

пеїзацію України, зокрема у сферу повітряного транспорту. Таке твердження зумовлене тим, що еволюція транспортної системи України відбувається в руслі загальної європейської історії. Тому актуальним є дослідження становлення СТП ЄС на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України. Представлений нижче аналіз попередніх досліджень за визначеною проблемою обґрунтовує доцільність вибраної теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема гармонізації повітряного транспорту з правом ЄС неодноразово привертала увагу зарубіжних авторів: Р. Лукаса, Б. Мартіна, Д. Кіру, Б. Гавела, Г. Геррері, Г. Гетейна, Б. Ченга та українських науковців-правників: Д. Беззубова, М. Буроменського, Ю. Левенець, В. Муравйової, О. Радченко, О. Радчук, О. Сурілової, Л. Тимченка, О. Філіпенко, Ю. Шаповал, Т. Шинкаренко та інших. Утім вітчизняні вчені у сфері публічного управління – М. Погребиський, В. Авер'янов, М. Карпенко – досліджують здебільшого загальні питання державного регулювання транспортної сфери, не зосереджуючи увагу на особливостях розвитку державної політики у повітряному просторі.

**Метою** цієї статті є проведення комплексного дослідження становлення спільного транспортного простору Євросоюзу на основі ухвалених нормативно-правових актів та прийнятих глобально-управлінських рішень, що регулюють ці відносини, а також у контексті розвитку публічної політики щодо забезпечення функціонування авіаційного транспорту України.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на європейський вибір нашої країни основним пріоритетом української публічної політики є модернізація своєї транспортної системи та її інтеграція до СТП ЄС. Найбільш вдало цей процес, з точки зору управлінсько-правового підходу, описано О. Суріловою. Науковиця акцентує увагу на важливості прийняття спільних рішень, правил, заходів «інститутами, органами та установами ЄС та впровадженні ЄС і державами-членами, які спрямовані на ефективне функціонування транспортної системи ЄС та транс'європейських транспортних мереж із метою підтримки цінностей і добробуту європейських народів, сталого розвитку Європи, зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості та забезпечення функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу» [1, с. 122].

Таке розуміння сутності СТП ЄС спонукає до дослідження її становлення. Раціональним способом впорядкування масиву інформації за темою дослідження є побудова періодизації розвитку нормативно-правової бази та прийнятих глобально-управлінських рішень у сфері повітряних перевезень ЄС за часовою протяжністю.

*Перший період* – «Період реалізації зобов'язань Римського договору» (1950-1970-ті роки) характеризується як сприятливий період для розвитку процесів інтеграції у Західній Європі. Відповідно, Римський договір почали називати «Договором про заснування Європейської Спільноти» [4]. За цим договором пропонувалося створення спільного ринку товарів, послуг, капіталів і робочої сили, заснованого на митному союзі. Тому учасники «спільного ринку» зобов'язалися провадити спільну політику в галузі транспорту, сприяти стандартизації процедур вироблення та прийняття узгоджених рішень. У цей час з'являються перші правові акти щодо гармонізації умов конкуренції у сфері транспорту; зроблено початкові кроки в організації транспортного ринку на рівні Європейської економічної спільноти; затверджено програму дій під назвою «Master Plan» (1985), серед основних цілей якої стало створення вільного ринку на період до 1992 року, лібералізація усіх видів перевезень, спрощення митних формальностей та митного контролю, підвищення рівня безпеки транспорту.

Незважаючи на низку практичних наробок у цей період, організація і управління транспортних перевезень не забезпечили належного рівня взаємодії країн-членів та відкритості їхніх ринків.

*Другий період* – «Період розширення та поглиблення співпраці між державами-членами Євросоюзу» (80-і роки минулого століття). Цей період фахівцями і науковцями відзначено як етап активного розвитку правової бази та лібералізації повітряного транспорту. Зокрема, прийнято так званий «перший повітряний пакет з цивільної авіації» (1987) [5]. Цей пакет складався з чотирьох правових актів: Директива Ради № 87/601 щодо фіксування повітряних зборів для регулярних рейсів у межах Євросоюзу; Директива Ради № 87/602, що дозволяє авіалініям обмінюватись пасажиропотоком та сприяє доступу нових авіаліній до ринку авіаперевезень; Регламенти Ради № 3975/87 та № 3976/87, які встановлюють правила конкуренції на повітряному транспорті та забезпечують винятки із заборон для певних категорій угод, таких як спільне планування та координація потоків пасажирів.

Втім цей пакет стосувався лише маршрутів між державами-членами. Невирішеними залишалися питання польотів до третіх країн. Тому у червні 1990 року було прийнято «другий повітряний пакет» [5], що складався з: Регламенту Ради № 2342/90 щодо зборів за регулярні послуги авіаційним транспортом; Регламенту Ради № 2343/90 стосовно доступу авіаперевізників до регулярних перевезень у межах маршрутів Співтовариства та щодо взаємного обміну пасажиропотоком між перевізниками на регулярних повітряних рейсах між державами-членами; Регламенту Ради № 2344/90, положення якого спрямовано на посилення правил конкуренції серед певних категорій угод та узгодження практики в повітряному секторі.

Час показав, що як Перший, так і Другий повітряні пакети не змогли вирішити нагальні проблеми і потреби у сфері повітряного транспорту, оскільки документи, які до нього входили, стосувалися лише регулярних пасажирських польотів, упускаючи питання чартерних рейсів (нерегулярних перельотів за замовленням туроператора) і фрахтових перевезень (вантажних).

Як видається із зазначених у документах новацій, провідною ідеєю спільної транспортної політики у 80-х роках минулого століття стало формування єдиної європейської транспортної системи наземного, водного і повітряного транспорту. Над усе успіхи спостерігалися у повітряному транспорті завдяки введенню численних реформ та відповідно запровадженню системних змін.

*Третій період* – «Період створення транспортної мережі» (90-і роки минулого століття) характеризується:

– введенням до тексту Маастрихтського договору окремого розділу щодо транспорту, яким унормовано гарантії економічного і соціального розвитку країн-учасниць та створено транс'європейську мережу транспортної, телекомунікаційної та енергетичної інфраструктури [6, с. 414];

– початком формування транс'європейської транспортної мережі (далі – TEN-T). Політичним поштовхом до її створення стали засідання саміту Європейської Ради в Единбурзі (1992) та Копенгагені (1993);

– появою нових напрямів СТП ЄС, зафіксованих у Посланні Європейської Комісії «Спільна транспортна політика – стала мобільність: перспективи на майбутнє» (COM (1998) 716, 1 December 1998) [7], – підвищення конкурентоспроможності транспорту та ефективності перевезень; розвиток транс'європейських мереж; запровадження інтегрованих транспортних систем та транспортної

логістики; поліпшення умов праці транспортників та якості транспортних послуг; гарантування безпеки на всіх видах транспорту; охорона довкілля.

Отже, СТП ЄС цього періоду ґрунтується на програмах, регламентах, планах дій та директивах ЄС, метою яких є створення спільної транспортної мережі.

Особливе значення для розвитку транспортних перевезень мають пропозиції, що містяться у Білій книзі Європейського Союзу.

У першій Білій книзі «Про розвиток загальної транспортної політики» (1992) [8] закладено підвалини єдиної транспортної політики і визначено перспективи розвитку транспортного ринку, розширення TEN-T та заходи щодо поліпшення її безпеки. Унікальність цього документа полягає також у тому, що у ньому вперше зосереджено увагу на необхідності запровадження моделі «стійкої мобільності». Співпраця за цією моделлю передбачала переміщення товарів і послуг на єдиному ринку та водночас усунення внутрішніх перешкод, інтеграцію національних ринків. Усі окреслені у цій Книзі цілі щодо повітряного транспорту були вчасно досягнуті.

Прийняття наступних книг – Білої книги «Європейська транспортна політика на 2010 рік: час вирішувати» [9] та Білої книги про майбутнє транспорту на період до 2050 року під назвою «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи» [10] припало на четвертий період розвитку ЄТП.

*Четвертий період* – «Період спільної транспортної політики» (з 2000 року і дотепер) розпочався із затвердження другої Білої книги «Європейська транспортна політика до 2010 року: час для рішень» (2001) [9].

Її нагальність зумовлена стрімким зростанням обсягу перевезень, що призвело до перевантаження транспортної системи, над усе – у сфері повітряного транспорту. З метою створення екологічно безпечної, економіко дієвої та соціально відповідальної транспортної системи Європейська Комісія запропонувала пакет із 60 заходів. Всі ці заходи було спрямовано на забезпечення інтегрованого ринку за напрямками: об'єднання всіх видів транспорту; підтримка конкуренції та її розвиток; усунення перешкод у реалізації заходів; залучення приватних інвесторів – суб'єктів транспортної сфери; захист отримувачів транспортних послуг; управління та прискорення глобалізацією транспорту.

Третя Біла книга «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи» (2011) [10] спрямована на завершення роботи зі створення внутрішнього ринку транспорту та передбачає 40 ініціатив, які планується здійснити до 2050 року. З її прийняттям пов'язаний відлік нового етапу розвитку ринку повітряних послуг.

На виконання поставлених у Білій книзі завдань передбачено створення Єдиного Європейського транспортного простору, заснованого на:

- поєднанні інтегрованих і взаємодоповнюючих 15 національних мереж – інформаційної, транспортної, енергетичної, транс'європейської тощо – у єдину європейську мережу;

- створенні єдиного транспортного документа в електронній формі (електронної накладної) для забезпечення реалізації концепцій «єдиного вікна» та «неперервної адміністративної крамниці»;

- налагодженні взаємодії різних видів транспорту шляхом запровадження «інтелекгентної» транспортної системи та введення наземної і повітряної інфраструктури;

- введенні багатонаціональних і мультимодальних операторів країн-членів ЄС тощо.

Що стосується співробітництва між Україною (перевізник-нерезидент) та ЄС у сфері транспорту, то воно регламентується Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та має на меті сприяння розвитку стабільних транспортних систем; здійснення ефективних і безпечних транспортних перевезень за рахунок усунення адміністративних, технічних, прикордонних та інших перешкод; покращення транспортної мережі та модернізації транспортної інфраструктури [11].

Зокрема, у контексті гармонізації національного законодавства України розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р схвалено «Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року» (далі – НТС), основним завданням якої є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, що сприятиме лібералізації та взаємному доступу на ринку України та Європейського Союзу [12].

На виконання завдань НТС 7 квітня 2021 року Кабінетом Міністрів України прийнято Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року» [13]. Цей План заходів є довгостроковим комплексним документом. Результатом його реалізації повинно стати формування єдиного транспортного простору України,

в якому буде ефективно інтегрована транспортна інфраструктура національного й регіонального рівнів, транспортна інфраструктура вантажовласників, створено єдине інформаційне середовище взаємодії різних видів транспорту. Тому положення цього Плану, в основному, стосуються управлінського виміру:

- інституційної спроможності органів виконавчої влади в транспортній галузі;

- створення моделі майбутньої транспортно-логістичної системи на підставі статистичних даних, якісної діагностики та правильного сегментування, визначення ефективних напрямів розвитку транспортно-логістичної системи країни;

- вдосконалення умов перевезень пасажирів та вантажів, забезпечення збалансованого розвитку всіх видів транспорту та розвиток мультимодальних/комбінованих перевезень;

- розробки нормативів у сфері стандартизації рівня якості надання транспортно-логістичних послуг для вирішення завдання щодо регулювання доступу перевізників, експедиторів та логістичних операторів на ринки транспортних послуг;

- проведення суттєвої модернізації наявних та будівництва нових об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури та рухомого складу для задоволення потреб економіки в наданні якісних послуг із перевезень з урахуванням ресурсних та екологічних обмежень, зменшення транспортного складника у вартості продукції;

- участі у міжнародних транспортно-логістичних проєктах, що сприятиме залученню додаткових транзитних потоків територією України;

- імплементації сучасних інноваційних технологій на транспорті та створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема, розробки програми (стратегії) цифровізації українського транспортного сектору, освоєння нових цифрових бізнес-моделей та створення «дружніх» платформ взаємодії з клієнтами;

- підготовки висококваліфікованих кадрів шляхом розвитку вищої освіти та бізнес-програм підвищення кваліфікації;

- удосконалення державного управління безпекою на транспорті та його екологічного складника відповідно до міжнародних стандартів;

- розвитку транспортних перевезень пасажирів між регіонами країни та розвиток міських транспортних мереж.

У жовтні 2021 року у межах 23-го Саміту Україна-ЄС підписано низку документів, зокрема Угоду між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами про Спільний авіаційний

простір [14]. Цим документом, за заявою Президента України Володимира Зеленського, забезпечено «високі стандарти безпеки польотів, нові можливості для громадян і бізнесу, більша кількість рейсів та ширша географія подорожей» [15]. В угоді також ідеться про належний рівень організації повітряного руху, гармонізацію соціальної сфери та захисту довкілля.

Через бойові дії на території України реалізація цього плану призупинена. В результаті варварських дій російських загарбників орієнтовні збитки аеропортів та аеронавігаційного обладнання становлять близько 200 млрд грн. З 19 цивільних аеропортів 12 зруйновано; повністю призупинено надання ДП «Украерорух» послуг з аеронавігаційного обслуговування; авіаційний персонал через вимушений простій втрачає кваліфікацію, навички та здібності, а видані сертифікати під загрозою втрати легітимності [16].

З огляду на наведене вище відновлення авіапослуг у повітряному просторі України має бути виваженим та поетапним відповідно до Плану післявоєнного відновлення транспортної інфраструктури України. Пріоритетними напрямками мають бути такі як:

- відновлення аеропортової та портової інфраструктури, а також сервісів аеронавігаційного обслуговування;
- підготовка фахівців усіх операційних напрямів в умовах війни та підтримка їхнього професійного рівня – навчання персоналу аеропортів, диспетчерів повітряного руху тощо;
- підготовка оцінки з безпеки польотів у післявоєнний час;
- створення ефективної державної і міждержавної системи контролю за діяльністю транспортних підприємств і підприємців-громадян у сфері міжнародних перевезень на території України;
- наближення технічних, технологічних та екологічних стандартів і вимог у сфері цивільної авіації до європейських.

**Висновки.** Становлення СТП ЄС має певну періодичність, яка історично зумовлена європейськими інтеграційними процесами в галузі транспортної авіації та безпосередньо пов'язана з розвитком стандартизації процедур вироблення та прийняття узгоджених рішень щодо лібералізації всіх видів перевезень, захисту довкілля та підвищення рівня безпеки транспорту спочатку в Західній Європі та згодом і в Східній.

Основними нормативно-правовими актами, які є базою становлення і розвитку СТП ЄС, є Римський договір («Договір про заснування Європей-

ської Спільноти»), Лісабонський договір про ЄС, Маастрихтський договір (окремий розділ щодо транспорту) та Біла книга 1992, 2001, 2011 років. Втім динаміка змін у повітряному транспорті досягнута завдяки системним глобально-управлінським рішенням Ради Європи, зафіксованим у численних програмах, регламентах, планах дій, посланнях та директивах ЄС, а також шляхом запровадження реформ на національному рівні в країнах-членах та серед перевізників-нерезидентів з метою досягнення збалансованого, узгодженого регулювання відносин на європейському повітряному просторі.

Україна також залучена до процесу євроінтеграції. Цей процес відбувається на основі договірних відносин з Євросоюзом, що передбачає поступову реалізацію на своїй території спільних правил міжнародних перевезень, зміцнення європейської безпеки і екологічних стандартів.

#### Література

1. Сурілова О.О. Спільна транспортна політика Європейського Союзу та розвиток транспортної системи України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса. 2020. С. 122-133.
2. Антонова О.Р. Правова практика Європейського суду з прав людини у забезпеченні прав і свобод громадян на шлюб і сім'ю. *Сучасна юриспруденція Європейського Союзу: взаємодія закону, нормотворчості і практики* : матеріали науково-практичної конференції (м. Люблін, 17 квітня 2018 р.) / за сприянням Fundacja Instytutów PrawoAdmini Stracy Publicznej. 2018. С. 73-76.
3. Антонова О.Р. Імплементация міжнародних стандартів сімейної політики: проблеми та перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : елект. наук.-фах. видання. Херсон. 2018. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/10.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/10.pdf) (дата звернення: 20.11.2022).
4. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 20.11.2022).
5. Офіційний сайт Ради Європейського Союзу. URL: <http://www.consilium.europa.eu/> (дата звернення: 20.11.2022).
6. Шинкаренко Т. Маастрихтський договір. *Політична енциклопедія*. / Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 414.
7. Офіційний сайт Європейської Комісії. URL: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm) (дата звернення: 20.11.2022).

8. Біла книга «Про майбутній розвиток спільної транспортної політики» (1992). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A1992%3A0494%3AFIN> (дата звернення: 20.11.2022).

9. Біла книга «Європейська транспортна політика на 2010 рік: час вирішувати» (2001). URL: [https://transport.ec.europa.eu/index\\_en](https://transport.ec.europa.eu/index_en) (дата звернення: 20.11.2022).

10. Біла книга «Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи». URL: [https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/1\\_Bila-knyga-transport-plan-rozvytku](https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/1_Bila-knyga-transport-plan-rozvytku) (дата звернення: 20.11.2022).

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984> (дата звернення: 20.11.2022).

12. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018> (дата звернення: 20.11.2022).

13. Про затвердження плану заходів з реалізації Національної транспортної стратегії України на

період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 року № 321-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2021> (дата звернення: 20.11.2022).

14. Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір : ратифікована Законом України від 17 лютого 2022 року № 2067-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984> (дата звернення: 20.11.2022).

15. Україна та Європейський Союз підписали Угоду про спільний авіаційний простір. *Мультимедійна платформа іномовлення України*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3331533-ukraina-ta-es-pidpisali-ugodu-pro-vidkrite-nebo.html> (дата звернення: 25.11.2022).

16. Пропозиції Робочої групи з відновлення та розбудови інфраструктури до Плану відновлення України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> (дата звернення: 20.11.2022).

*Антонова О. Р.,  
доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри права  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
Льотної академії  
Національного авіаційного університету*