

Ковтюх Н. П.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE USE OF UNMANNED AIRCRAFTS IN THE EUROPEAN UNION

У статті розглядаються передумови розвитку правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в європейських країнах. Підкреслюється позитивні тенденції розвитку та використання безпілотних літальних апаратів в різних сферах діяльності суспільства. Обґрунтовано, що для розробки правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів у повітряному просторі України актуальним та корисним буде вивчення європейського досвіду, а також імплементація правил та стандартів Європейського Союзу у вітчизняне законодавство з питань застосування БПЛА.

Ключові слова: БПЛА, безпілотний літак, дрони, оператор, повітряний простір, цивільна авіація, стандарти Європейського Союзу.

В статье рассматриваются перспективы развития правового регулирования использования беспилотных летательных аппаратов в европейских странах. Подчеркивается положительные тенденции развития и использования беспилотных летательных аппаратов в различных сферах деятельности общества. Обосновано, что для разработки правового регулирования использования беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве Украины актуальным и полезным будет изучение европейского опыта, а также имплементация правил и стандартов Европейского Союза в отечественное законодательство по вопросам применения БПЛА.

Ключевые слова: БПЛА, беспилотный самолет, дроны, оператор, воздушное пространство, гражданская авиация, стандарты Европейского Союза.

The article discusses the preconditions for the development of legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in European countries. It is emphasized the positive trends in the development and use of unmanned aerial vehicles in various sectors of society. It is substantiated that for the development of legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in the airspace of Ukraine, the study of European experience, as well as the implementation of European Union rules and standards in the domestic legislation on the use of unmanned aerial vehicles, will be relevant and useful.

Key words: unmanned aerial vehicle, unmanned airplane, drone, operator, airspace, civil aviation, European Union standards.

Постановка проблеми. Неврегульованість питання на законодавчому рівні щодо контролю польотів безпілотних літальних апаратів та орнітологічної ситуації навколо аеропортів є однією із загальних проблем, що потребують розв'язання в ході комплексного формування транспортної політики та ефективного державного управління, що на законодавчому рівні передбачено Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року. Завданням, яке необхідно виконати для розв'язання означеної проблеми є правове врегулювання питання використання безпілотних літальних апаратів у повітряному просторі України та особливо – в районі аеропортів та аеродромів цивільної авіації [1]. Для удосконалення правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів (далі – безпілотники або БПЛА, інша назва – дрони) у повітряному просторі України актуальним та корисним буде вивчення європейського досвіду комплексного врегулювання вказаної сфери. Імплементація правил та стандартів Європейського союзу щодо використання безпілотних літальних апаратів безумовно сприятиме успішному входженню нашої держави в європейський повітряний та економічний простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми нормативно-правового забезпечення застосування безпілотних літальних апаратів є предметом

науково-практичних досліджень науковців у всьому світі. Серед українських науковців, які досліджують можливості та ризики використання БПЛА слід виділити таких фахівців як Є.І. Бакутін, О.А. Баранов, В. Білоус, В.І. Василичук, Л.І. Громовенко, Є.В. Коваленко, І.П. Козаченко, Я.Ю. Кондратьєв, М.А. Микитюк, С.П. Мосов, Д.Й. Никифорчук, Ю.Ю. Орлов, О.М. Стрільців, С.В. Тягай, О.В. Харченко, І.Ф. Харберюш, І. Чайка та інші. Серед закордонних вчених, які присвячують свої наукові пошуки правовому регулюванню використання безпілотників в різних сферах суспільного життя є P. Buzás, B. Révész, J. Olivito, S. Sullivan, Margot E. Kaminski, K. Krassowski, J. Stone, D. Kelsey, E. Stacker, E. Karim, E. Rivera, R. Baykov, G. Gu, L. Watkins, C. Li, J. Ramos та інші.

Метою статті є аналіз правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що безпілотними спочатку розроблялись для військових цілей, однак за досить короткий строк стали використовуватись в різних сферах суспільного життя та галузях господарства. Водночас зі стрімким розвитком ринку безпілотників виявилось, що вони представляють ряд ризиків для безпеки. Навіть безпілотники вагою менш як 150 кг можуть пошкодити літак, нанести травми та привести до забруднення повітря

і звуку. Безпілотники, які обладнані камерами, можуть загрожувати конфіденційності та збирати особисті дані людей без їх згоди. Поряд із застосуванням їх в медицині, логістиці та сільському господарстві, частішають випадки їх використання для вчинення правопорушень (наприклад, контрабанди).

Дрони зазвичай класифікуються на основі їх пропелерів і цілей використання. Вони можуть витримувати великі навантаження, містити камеру, і інше корисне навантаження, мати стабілізатори та можуть бути оснащені GPS. Безпілотні літальні апарати можуть бути використані в диверсифікованій діяльності, наприклад, від доставлення товарів до фотографування місцевості, від сільськогосподарського землеробства до захисту життя диких тварин, від контролю за порушеннями дорожнього руху, пошуку зниклих людей до вивчення важкодоступних ресурсів тощо. Попри всі ці перспективи нерегульоване використання безпілотних літальних апаратів призвело до виникнення окремих проблем конфіденційності, безпеки та захисту, причому найбільш важливою з них є проблема авіаційної безпеки [2, с. 95]. Дослідження доводять, що до 2050 року розвинений сектор безпілотників створить 150 000 робочих місць, та через 10 років ця галузь може зайняти 10% авіаційного ринку Європейського Союзу [3].

Отже, з огляду на диверсифікованість використання безпілотників, стрімкий розвиток вказаного сектору, фрагментарне законодавче регулювання на рівні окремих держав, а також наявність випадків уявних та наявних небезпек, виникла об'єктивна необхідність у комплексному правовому регулюванні використання безпілотних літальних апаратів в Європейському Союзі.

При використанні безпілотних літальних апаратів або безпілотників необхідно дотримуватися правил безпеки польотів. Міжнародні цивільні авіаційні правила, прийняті після 1944 року на рівні Організації Об'єднаних Націй, забороняють БПЛА літати над територією іншої держави без її дозволу. Сьогодні в Європейському Союзі існує система регулювання польотів безпілотних літальних апаратів на основі фрагментарних правил держав-учасниць. У 2014 році Єврокомісія розробила стратегію відкриття авіаційного ринку для цивільного використання дистанційно пілотованих авіаційних систем в безпечний та стійкий спосіб. Стратегія фокусується на тому, щоб сприяти розвитку дистанційно пілотованих авіаційних систем (далі – ДПАС) з одночасним вирішенням соціальних наслідків їх використання. Комісія відзначила свій намір реалізовувати покроковий підхід. По-перше, буде відбуватися регулювання операцій із БПАС, що створені за довершеними та випробуваними технологіями. Складніші операції будуть дозволені надалі. У жовтні 2014 року Рада транспорту, телекомунікацій та енергетики провела дискусії з питань політики використання ДПАС на європейському авіаційному ринку. Більшість фахівців схилилась на користь створення гармонізованого європейського підходу з урахуванням національного досвіду. Була висловлена думка, що

сучасні правила захисту даних достатні для захисту недоторканності приватного життя. Було наголошено на необхідності усунення можливих перешкод в радіо просторі в результаті широкого використання ДПАС [4, с. 8-9].

Багато країн (наприклад Франція, Німеччина, Італія, Великобританія, Австрія та Данія) прийняли або збираються прийняти (наприклад Бельгія), правила щодо деяких аспектів використання цивільних дистанційно пілотованих авіаційних систем з робочою масою до 150 кг. Проте ці правила різняться масштабами, рівнем деталізації та змістом. При цьому країни-учасниці не досягли згоди щодо визнання правил одна одною. Це призводить до необхідності отримання окремого дозволу на польоти ДПАС в кожній країні [5].

4 липня 2018 року було прийнято Правила Європейського союзу Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу – European Union Aviation Safety Agency (2018/1139) [6]. Встановлення правил для безпілотних літальних апаратів, незалежно від їх ваги, входить в компетенцію Європейської Комісії. У найближчі роки Комісія представить повну нормативно-правову базу, що забезпечує подальший розвиток європейського сектора безпілотників [7].

Підхід, прийнятий Комісією за підтримки Агентства з безпеки польотів Європейського союзу, полягає в застосуванні найвищих стандартів безпеки, досягнутих в пілотованій авіації, також до безпілотників. Правила засновані на оцінці ризику експлуатації та забезпечують баланс між зобов'язаннями виробників і операторів безпілотників щодо безпеки, дотримання конфіденційності, захисту навколишнього середовища, захисту від шуму тощо. Позитивною новелою є те, що нові безпілотники повинні бути індивідуально ідентифікованими, що дозволяє владі відстежувати конкретний безпілотник в разі потреби.

12 березня 2019 року Європейська комісія прийняла Делегований Регламент Комісії Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) on unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems) [8], яким визначено функції та можливості, яким повинні відповідати безпілотники для безпечного польоту, і водночас допоможуть стимулювати інвестиції та інновації в цьому перспективному секторі. Правила ЄС засновані на національних правилах, які були в наявності та в даний час забезпечують гармонізовані рамки в Європейському Союзі. Глава II цих Правил визначає, зокрема, законодавство про гармонізацію (маркування CE), що визначає вимоги, яким повинні відповідати безпілотні літальні апарати, щоб їх можна було використовувати в «відкритую» категорії операцій, тобто без необхідності отримання попереднього дозволу від органів влади. На додаток до вже прийнятих технічних вимог до безпілотників Комісія має намір прийняти положення, що стосуються їх експлуатації. Правила будуть охоплювати кожен тип операцій, від тих, які не вимагають попереднього дозволу, до тих,

які пов'язані з сертифікованими повітряними судами та експлуатантами, а також мінімальні вимоги до дистанційної підготовки пілотів. Ці технічні та експлуатаційні правила також замінять будь-які національні правила про дрони, які в даний час можуть існувати в різних державах-членах. Особлива увага повинна приділятися забезпеченню відповідності продукції в контексті зростання електронної комерції. З цієї метою держави-члени ЄС повинні заохочуватись до співробітництва з компетентними органами в третіх країнах і розвивати співпрацю між органами з нагляду за ринком і митними органами.

У статті 3 Делегованого Регламенту Комісії Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн [8] дані наступні визначення: «*unmanned aircraft*» («UA») – «безпілотний літак» означає будь-який літак, який експлуатується або призначений для роботи автономно або для дистанційного керування без пілота; «*equipment to control unmanned aircraft remotely*» – «обладнання для дистанційного керування безпілотними літаками» означає будь-який інструмент, обладнання, механізм, апарат, прилад, програмне забезпечення або аксесуар, необхідні для безпечної експлуатації UA, крім частини, і яка не знаходиться на борту; «*unmanned aircraft system*» («UAS») – «безпілотна авіаційна система» означає безпілотний літак і обладнання для його дистанційного керування; «*unmanned aircraft system operator*» («UAS operator») – «оператор безпілотної авіаційної системи» означає будь-яку юридичну або фізичну особу, що діє або має намір експлуатувати одну або більше безпілотних систем; «*CE marking*» – «маркування CE» означає маркування, за яким виробник вказує, що продукт відповідає застосовним вимогам, викладеним у гармонізації Союзу законодавство, що передбачає його нанесення (підпорядковується загальним принципам, викладеним у статті 30 Регламенту (ЄС) № 765/2008). Крім того у Правилах Європейського союзу Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу – European Union Aviation Safety Agency (2018/1139) [6] також використовується термін «unmanned aircraft» («UA») «безпілотний літак». Термін, яким оперує законодавство України в повній мірі відбиває його сутність – безпілотне повітряне судно, під яким згідно п. 23 ст. 1 Повітряного кодексу України [9] *безпілотне повітряне судно* – це повітряне судно, призначене для виконання польоту без пілота на борту, керування польотом якого і контроль за яким здійснюються за допомогою спеціальної станції керування, що розташована поза повітряним судном. На наше переконання слід звернути увагу на термін «безпілотна авіаційна система», який містить і літак (повітряне

судно) і обладнання для його дистанційного керування, та розглянути питання щодо доповнення Повітряного кодексу вказаним терміном.

Як справедливо зазначає Бакутін Є.І. створення системи законодавчого регулювання використання дронів – одна з вимог інтеграції України до Європейського Союзу. Ця інтеграція передбачає, у тому числі, адаптацію нормативно-правових актів України до відповідних вимог та стандартів і рекомендованої практики Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) і Європейського Союзу (ЄС). Отже, сьогодні не лише в Україні, а й в інших країнах законодавче регулювання діяльності, пов'язаної із застосуванням БПЛА знаходиться на етапі становлення. Необхідно зробити певні висновки для впровадження БПЛА в діяльності поліції: 1. Розроблення правил застосування БПЛА при проведенні заходів з охорони публічної безпеки, порядок використання здобутої інформації. 2. Спільно з Державною авіаційною службою України розроблення вимог до безпеки польотів певних класів БПЛА. 3. Розроблення та нормативного затвердження тактико-технічних вимог до БПЛА, що застосовуються у Національній поліції України. 4. Розроблення типових тактичних прийомів їх правомірного застосування. 5. Підготовка спеціалістів для роботи з БПЛА [10, с. 317].

Висновки. Вищевикладене дає змогу нам дійти висновку, що сучасною основою правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Європейському Союзі є Правила Європейського союзу Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу (2018 рік), та Делегований Регламент Європейської Комісії «Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн» (2019 рік). Закони загальноєвропейського рівня, а саме розроблені нові правила повинні застосовуватись для гарантій безпеки особи, суспільства, навколишнього природного середовища та держави. Вказаними актами запроваджено правила максимальної висоти, щоб запобігти операторам безпілотних літаків, які піддають небезпеці людей на землі, та захищають інших людей, які використовують повітряний простір для таких видів діяльності, як повітряні види спорту. З міркувань безпеки має бути обмежений або заборонений доступ до аеропортів, посольств, в'язниць, а також всіх об'єктів критичної інфраструктури. Таким чином, безпілотна промисловість має різноманітний, інноваційний та міжнародний характер. Одночасно необхідно забезпечити безпечний, надійний та екологічно безпечний розвиток безпілотного виробництва і поважати вимоги громадян щодо безпеки, конфіденційності та захисту даних [4, с. 13].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>.
2. Баранов О.А. Інтернет речей : теоретико-методологічні основи правового регулювання. Т 1 : Сфери застосування, ризики і бар'єри, проблеми правового регулювання : монографія. Наук.-дослід. ін-т інформатики і права НАПрН України. 2-ге вид. Харків : Право, 2018. 344 с.

3. Загальноєвропейські правила безпеки безпілотників затверджені Європейським парламентом. *Новини 12-06-2018. Офіційний сайт Європарламенту*. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05239/eu-wide-rules-for-safety-of-drones-approved-by-european-parliament>.

4. Світовий досвід правового регулювання використання безпілотників. *Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України 2015-2016 рр.* URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28939.pdf>.

5. A new era for aviation Opening the aviation market to the civil use of remotely piloted aircraft systems in a safe and sustainable manner. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL*. 2014. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0207&from=EN>.

6. REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 On common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj>.

7. Regulatory framework to accommodate unmanned aircraft systems in the European aviation system. *Terms of reference for rulemaking task RMT.0230. (Нормативна база для розміщення безпілотних літальних систем в європейській авіаційній системі)*. ISSUE 2 – 04.06.2018. URL: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/ToR%20RMT.0230%20%E2%80%93%20Issue%202.pdf>.

8. COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of 12.3.2019 On unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20191821-drones_en.pdf.

9. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>.

10. Бакутін Є.І. Напрями вдосконалення законодавчого регулювання використання безпілотних літальних апаратів (БПЛА) в діяльності Національної поліції України. *Держава і право : зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки*. 2017. Вип. 77. С. 307-320.