

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ БЕЗПЛОТНОЇ АВІАЦІЇ УКРАЇНИ

***Анотація:** Проаналізовано дослідження та публікації, присвячені проблемам правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Україні. З'ясовано переваги та перспективи, загрози та ризики використання БПЛА; розглянуто та проаналізовано нормативно-правові документи, які стосуються регулювання застосування БПЛА в Україні; висвітлено перспективи подальшого розвитку правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Україні.*

Постановка проблеми. Технологія цивільних безпілотників може скласти приблизно 10% авіаційного ринку Європейського Союзу (далі – ЄС) протягом наступних 10 років (2019–2029 рр., це становить тобто приблизно 15 млрд євро на рік). За даними Європейської комісії, до 2050 р. промисловість дронів може створити майже 150 000 робочих місць у ЄС [6]. Попри ці перспективи, нерегульоване використання безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА) призвело до появи окремих проблем конфіденційності, безпеки і захисту. Однією з основних проблем використання безпілотних літальних апаратів в Україні і світі є невизначеність правового статусу безпілотників з урахуванням ризиків та перспектив їх використання як у цивільних, так і у військових цілях.

Окрім цього, у напрямі 7 Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року [10] серед проблем, що потребують розв'язання, зазначена відсутність нормативно-правового регулювання виробництва та експлуатації безпілотних літальних апаратів. Завданням, яке необхідно виконати для розв'язання означеної проблеми, є правове врегулювання питання використання безпілотних літальних апаратів у повітряному просторі України, зокрема в районі аеропортів та аеродромів цивільної авіації.

Аналіз досліджень і публікацій. До останніх досліджень проблеми правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Україні належать, зокрема, праця Грекової Л. Ю. та Демченко Ю.О. [2], у якій проаналізовано стан механізму управління польотами безпілотних літальних апаратів, зазначені відмінності від країн Європи, Азії та Австралії, а також обґрунтовано необхідність інтеграції безпілотних літальних апаратів до існуючої системи використання повітряного простору; низка праць Ковтюха Н.П. [4; 5; 6], присвячених правовому аспекту ризиків використання безпілотних літальних апаратів в Україні та світі, адміністративно-правовому регулюванню використання БПЛА у ЄС, сучасному стану та перспективам використання БПЛА у цивільній авіації України; дослідження Москаленко С.І. [9], присвячене стратегічним напрямкам розвитку адміністративно-правового

забезпечення здійснення державного контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору України; робота Гусар О.А. та Устиної І.П., співробітників НАУ, які наголошують на важливості нормативно-правового регулювання на національному рівні використання безпілотних повітряних суден з метою забезпечення безпеки польотів, охорони навколишнього середовища, а також безпеки і конфіденційності громадян і надають пропозиції щодо нормативних вимог до використання безпілотних повітряних суден.

Переваги та перспективи використання БПЛА. Науковці та практики звертають увагу на переваги та перспективи застосування БПЛА. Досягнення в даній галузі дають можливість здійснювати політ в автоматичному режимі від зльоту до посадки, вирішувати завдання моніторингу земної (водної) поверхні, а також забезпечувати розвідку, пошук, вибір і знищення цілі безпілотними літальними апаратами військового призначення. Все більшою мірою застосовуються безпілотники в бізнесі. Їх використовують для аерофотозйомки, патрулювання, у геодезичних розвідках, для моніторингу різних об'єктів. Поступово безпілотники починають використовувати і в інших галузях економіки. Так, однією зі сфер бізнесу де активно використовують безпілотники, є сільське господарство. Однією зі сфер застосування безпілотників є інфраструктура, де їх активно використовують для інспекції будівель, мостів, інженерних комунікацій. В енергетиці безпілотників можуть застосовуватися для моніторингу систем видобутку корисних копалин та інших ресурсних об'єктів, серед яких – лінії електропередач і вітрові турбіни.

Як зазначає Володимир Крейденко, народний депутат, заступник голови парламентського комітету з питань транспорту та інфраструктури, на сьогодні ринок цивільних БПЛА впевнено зростає. Причому пандемія коронавірусу хоча й вплинула на ділову активність та купівельну спроможність в цілому, не призвела до зниження обсягів їх продажів. Останні три роки (2018–2020 рр.) зростання ринку дронів в Україні становило у середньому 20% на рік. Обсяг ринку всіх БПЛА в нашій країні за 2020 р. оцінюється у 500 млн грн. Очікується, що у 2021 р. цей показник досягне 1 млрд грн [7].

Загрози використання БПЛА. Хоча успіхи використання дронів достатньо вагомі, однак при цьому існує низка загроз і ризиків їх використання в Україні та світі. Серед них дослідники звертають увагу на наступні [6]:

- порушення конфіденційності, тому що БПЛА можуть стати загрозою інформаційної безпеки громадян, приватних компаній, державних органів, держави;

- БПЛА можуть шкодити природі та й самі при цьому виходити з ладу (наприклад, внаслідок зіткнення з птахами). Так, активне використання безпілотників у логістиці вимагає попереднього врахування низки проблем, які виникатимуть, а саме: завдання шкоди живій природі, пошкодження та ремонт апарату, невиконання умов договору, можливе псування товару;

- шкода повітряним судам через ненавмисне або навмисне спрямування БПЛА для зіткнення з іншими учасниками повітряного простору держави;
- здійснення правопорушень за допомогою БПЛА (незаконний збір інформації, контрабанда тощо);
- учинення правопорушень щодо БПЛА (викрадення дронів, їх пошкодження іншими дронами тощо).

Правове регулювання використання БПЛА: сучасний стан та перспективи. Для того, щоб подолати зазначені ризики та забезпечувати розвиток БПЛА, потрібно визначити спосіб удосконалення правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Україні, адже, на думку дослідників цієї проблеми, їх правовий статус не визначений належним чином і потребує комплексного регулювання на законодавчому рівні, в тому числі, прийняття окремого закону про безпілотні літальні апарати. Підкреслюється, що не є вдосконалим також механізм державного контролю за використанням безпілотних літальних апаратів. Не вирішеним залишається питання щодо підготовки фахівців у галузі безпілотних літальних апаратів у профільних закладах вищої освіти.

На сьогодні прийняті та діють наступні нормативно-правові документи, які опосередковано чи прямо стосуються регулювання застосування БПЛА:

- Повітряний кодекс України [11];
- Положення про використання повітряного простору України [12];
- Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року [10];
- АВІАЦІЙНІ ПРАВИЛА УКРАЇНИ «Правила використання повітряного простору України» [1];
- Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України [13];
- Правила технічної експлуатації безпілотних авіаційних комплексів I класу державної авіації України [14].

Дефініцію безпілотного повітряного судна визначено у Повітряному кодексі України у п. 23 ст. 1: «безпілотне повітряне судно – 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» [11].

Частиною 8 статті 39 Повітряного кодексу України, пунктом 11 розділу 2 Правил реєстрації цивільних повітряних суден в Україні передбачено, що у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України не підлягають реєстрації «безпілотні повітряні судна, максимальна злітна вага яких не перевищує 20 кілограмів і які використовуються для розваг та спортивної діяльності» [11; 1]. Відповідно до п. 9 статті 4 Повітряного кодексу України «авіаційна діяльність, пов'язана з використанням повітряних суден, які визначені у частині восьмій статті 39 цього Кодексу, регулюється відповідними федераціями» [11].

У п. 31 Положення про використання повітряного простору України зазначено, що «встановлюються обмеження щодо використання повітряного простору України з метою перехоплення повітряних суден-порушників,

перехоплення або супроводження нерозпізнаних цілей, виконання авіаційних робіт з пошуку і рятування, запуску та посадки космічних об'єктів, забезпечення польотів повітряних суден, що виконують рейси літер "А", польотів безпілотних повітряних суден» [12]. Спираючись на вищезазначене, фахівці з питань правового регулювання використання БПЛА в Україні роблять висновок про нерегульованість низки питань щодо польотів БПЛА та їх використання, а саме: безпеки, сертифікації БПЛА, відповідальності за порушення правил використання БПЛА, використання повітряного простору України, ефективного державного контролю використання БПЛА [2].

Як зазначають дослідники Л.Ю. Грекова та Ю.О. Демченко [2], на сьогодні в Україні відсутній комплексний нормативно-правовий акт щодо регулювання БПЛА, однак органи державної влади здійснюють спроби щодо його прийняття. До таких спроб належить презентація Державною авіаційною службою України 28 квітня 2017 р. Концепції регулювання для безпілотних літальних апаратів, у якій сформульовані загальні вимоги до використання БПЛА:

- «використання БПЛА передбачено лише в умовах прямого візуального контакту дистанційного пілота або візуального спостерігача без допомоги інших пристроїв;

- максимальна швидкість польоту БПЛА – 150 км/год;
- максимальна висота польоту складає 120 метрів над рівнем землі та 500 метрів від дистанційного пілота, якщо не задіяний візуальний спостерігач;
- забороняється виконувати польоти у 8-кілометровому периметрі аеропорту, а також у заборонених зонах (у т. ч. над територіями військових складів або частин);

- усі польоти БПЛА не повинні виконуватись над людьми, окрім дистанційного пілота або візуального спостерігача;

- здійснення польотів проводиться лише в світлу добу;
- дистанційний пілот може одночасно керувати тільки одним БПЛА;
- при використанні БПЛА необхідно проводити передпольотний технічний огляд дистанційним пілотом» [2].

06 липня 2017 р. Державною авіаційною службою України проєкт цієї концепції щодо інтеграції БПЛА до існуючої системи використання повітряного простору було оновлено і створено «Правила повітряної експлуатації безпілотних повітряних суден в Україні (концепція)», які передбачають, зокрема, наступне:

- реєстрації підлягають БПЛА вагою від 20 до 150 кг (середні) та від 150 кг (великі);

- для управління БПЛА пілот повинен мати посвідчення, яке надає право керувати даним безпілотним апаратом;

- персонал, який буде здійснювати льотну експлуатацію БПЛА, має пройти медичну сертифікацію.

Державною авіаційною службою України розроблено загальні рекомендації дистанційним пілотам БПЛА, серед яких: здійснення перевірки свого безпілотного повітряного судна перед кожним польотом; виконання польотів на висоті не більш ніж 100 м; дотримання відстані між БПЛА та

людьми, тваринами, спорудами та майном не менше 50 метрів; перевірка, що польот БПЛА буде виконуватись у межах повітряного простору, дозволеного для використання; дотримання правил безпеки щодо пілота, людей, тварин під час використання БПЛА; попереднє планування траєкторії польоту власного БПЛА, оцінка можливих перешкод та визначення місць його можливої вимушеної посадки; припинення польоту БПЛА «на вимогу представників правоохоронних органів або військових формувань, утворених відповідно до законодавства України, якщо вони вважають, що БПЛА загрожує інтересам національної безпеки чи безпеці інших людей тощо» [2]. Л.Ю. Грекова та Ю.О. Демченко вважають за необхідне взяття до уваги досвіду Управління цивільної авіації Великобританії в Правилах використання БПЛА, а саме:

- «отримання операторами дозволу Державної авіаційної служби України при використанні безпілотних апаратів у комерційних цілях;
- сертифікацію безпілотних літальних апаратів вагою більше 150 кг Європейським агентством з авіаційної безпеки (EASA)» [2].

Дослідниці підкреслюють неврегульованість використання в Україні безпілотників вагою до 20 кілограмів. Як уже зазначалося, відповідно до Державного реєстру цивільних повітряних суден України не підлягають реєстрації безпілотні повітряні судна, максимальна злітна вага яких не перевищує 20 кілограмів і які використовуються для розваг та спортивної діяльності. Однак, якщо йдеться про комерційні та некомерційні безпілотні літальні апарати, то зазначена вище Концепція передбачає, що перший клас БПЛА (до якого належать апарати вагою від 0,25 кг, до 20 кг) потрібно реєструвати. Крім цього, пілот некомерційного БПЛА першого класу повинен буде пройти спеціальне навчання та скласти тест (можна онлайн). Пілот комерційного БПЛА повинен буде отримати сертифікат [2]. Незрозумілим є правовий статус, порядок використання, вимоги до пілотів БПЛА вагою до 20 кг, які застосовуватимуться в інших видах діяльності – сільському господарстві, промисловості тощо.

Попри загальну правову неврегульованість питання застосування БПЛА в Україні, у випадку створення небезпеки для життя людей, повітряних польотів, настання інших тяжких наслідків, особа-винуватець, що керувала БПЛА, може бути притягнута до кримінальної відповідальності за статтями 281 «Порушення правил повітряних польотів» або 282 «Порушення правил використання повітряного простору» Кримінального кодексу України [2].

Слід зазначити, що сьогодні продовжується робота з удосконалення законодавчого врегулювання сфери безпілотних повітряних суден. Так, 2 лютого 2021 р. Верховна Рада прийняла у першому читанні законопроект №3716 «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації» в частині виокремлення вимог до безпілотних повітряних суден, їх експлуатації та дистанційних пілотів. «Ми продовжуємо працювати над системою автоматизації подання заявок на політ безпілотних апаратів і встановленням правил з урахуванням всіх необхідних вимог безпеки на цьому ринку. Прийнятий у першому читанні законопроект №3716 якраз удосконалює чинне регулювання у сфері безпілотних повітряних суден і

встановлює для експлуатантів БПС і дистанційних пілотів сучасні чіткі вимоги, якими передбачається зменшення регуляторного навантаження з одночасним забезпеченням належного рівня безпеки авіації», - повідомив Міністр інфраструктури Владислав Криклій [8].

Зокрема, законопроект пропонує:

- встановити обов'язковість отримання сертифіката експлуатанта для безпечного використання БПС;

- визначити засади створення спрощеної системи обліку БПС, що не потребують отримання сертифіката типу, та їх експлуатантів;

- доповнити статтю 52 Повітряного кодексу України пунктом, який установлює окремі вимоги до підготовки та компетенції дистанційного пілота;

- доповнити перелік видів обов'язкового авіаційного страхування вимогою до експлуатанта БПС щодо страхування відповідальності за шкоду, заподіяну третім особам (з набранням чинності таким положенням з 1 січня 2022 р.);

- надати сучасне визначення термінів «безпілотна авіаційна система», «дистанційний пілот» та уточнити термін «безпілотне повітряне судно» [8].

Законопроектом пропонується доповнити Повітряний кодекс термінами, які відповідають актуальним європейським регуляціям:

- безпілотне повітряне судно – будь-яке повітряне судно, в тому числі частина безпілотної авіаційної системи, розроблене для експлуатації в автономному режимі, або для експлуатації за допомогою обладнання для дистанційного керування без пілота на борту;

- безпілотна авіаційна система – безпілотне повітряне судно та обладнання дистанційного керування ним, що включає, але не обмежується будь-яким приладом, механізмом, апаратом, обладнанням, програмним забезпеченням або аксесуаром, необхідним для безпечної експлуатації безпілотного повітряного судна, який не є частиною безпілотного повітряного судна і не перебуває на його борту;

- дистанційний пілот – фізична особа, відповідальна за безпечне проведення польоту безпілотного повітряного судна, що виконується завдяки його керуванню за допомогою обладнання для дистанційного керування, або в автоматичному режимі [8].

Окрім цього, існує ще чотири законодавчих ініціативи у сфері регулювання безпілотних повітряних суден (БПС, дрони) у різних державних органах [3]. Перший з них – законопроект від Міністерства внутрішніх справ України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному використанню» – пропонує ввести сертифікацію та обов'язкову реєстрацію БПС, злітна вага яких перевищує 0,25 кг і не перевищує 20 кг, в Єдиному банку про безпілотні повітряні судна. Власником бази даних буде безпосередньо МВС. Також від Державної авіаційної служби до МВС має перейти частина повноважень щодо регулювання повітряного простору, а саме виявлення, негайне примусове припинення правопорушень, польотів БПС, здійснення контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору.

Другий – законопроект «Про захист рослин», розробником якого є Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Мова йде про державну реєстрацію пестицидів та агрохімікатів, що дозволені до застосування авіаційним методом, а саме БПС.

Третім є законопроект Державної авіаційної служби України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо заходів, спрямованих на дерегуляцію господарської діяльності та адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, а також встановлення відповідальності з метою здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації)». Даний законопроект відповідає міжнародній практиці регулювання дронів. До запропонованих нововведень належать: оновлення визначення БПС, введення визначення безпілотної авіаційної системи; здійснення сертифікації БПС та ведення їх обліку; внесення усіх БПС до Державного реєстру цивільних повітряних суден України; повноваження щодо надання дозволів на здійснення міжнародних польотів іноземних БПС перейдуть від Державіаслужби до Укрероруху; встановлення вимог, порядку підготовки та підтвердження компетентностей дистанційного пілота; обов'язкове страхування відповідальності за шкоду, заподіяну третім особам.

Нарешті, Державіаслужба України працює над проектом Авіаційних правил України для БПС «Правила експлуатації безпілотних повітряних суден». Правила будуть відповідати європейським регуляціям – Commission implementing regulation (EU) 2019/947 від 24.05.2019 і Commission delegated regulation (EU) 2019/945 від 12.03.2019. У документі передбачені правила експлуатації БПС, буде створений окремий реєстр експлуатантів БПС та системи обліку БПС, встановлені вимоги до дистанційних пілотів, до сертифікації БПС, враховуючи необхідність запровадження належного рівня безпеки авіації.

Висновки. Таким чином, можна погодитися з дослідниками щодо необхідності удосконалення правового регулювання використання БПЛА в Україні. Йдеться не лише про доопрацювання існуючих нормативно-правових актів, а й про закріплення в окремому законі належного правового регулювання всіх питань, пов'язаних із безпілотними літальними апаратами в державі, що стане одним із кроків на шляху піднесення України на рівень розвинутих країн Європи та Азії щодо правового регулювання БПЛА.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. АВІАЦІЙНІ ПРАВИЛА УКРАЇНИ «Правила використання повітряного простору України»: Наказ Державної авіаційної служби України, Міністерства оборони України 11.05.2018 № 430/210. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1056-18#Text> (дата звернення: 11.04.2021).

2. Грекова Л.Ю., Демченко Ю.О. До питання правового регулювання використання безпілотних літальних апаратів в Україні. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/4/14.pdf> (дата звернення: 11.04.2021).
3. Ляшенко А., Гук А. Владельцы дронов, приготовьтесь: МВД, Минэкономики, Госавиаслужба готовят вам сюрприз. URL: <https://biz.liga.net/ekonomika/transport/article/vladeltsy-dronov-prigotovtes-mvd-minekonomiki-gosaviaslujba-gotovyat-vam-syurpriz> (дата звернення: 11.04.2021).
4. Ковальчук А.Ю., Ковтюх Н.А. Сучасний стан і перспективи використання БПЛА у цивільній авіації України. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15495/3/Cluster2020_P183-188.pdf (дата звернення: 11.04.2021).
5. Ковтюх Н.А. Адміністративно-правове регулювання використання безпілотних літальних апаратів у Європейському Союзі. URL: http://apnl.dnu.in.ua/3_2019/22.pdf (дата звернення: 11.04.2021).
6. Ковтюх Н.П. Ризики у використанні безпілотних літальних апаратів в Україні і світі: правовий аспект. URL: http://www.pp-law.in.ua/archive/2_2019/21.pdf (дата звернення: 11.04.2021).
7. Крейденко В. Дрони поза правовим полем: як регулюється ринок безпілотників // Економічна правда. 5 квітня 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/04/5/672639/> (дата звернення: 11.04.2021).
8. Криклій В. Удосконалюємо законодавче врегулювання сфери безпілотних повітряних суден // Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/32592.html> (дата звернення: 11.04.2021).
9. Москаленко С.І. Стратегічні напрями розвитку адміністративно-правового забезпечення здійснення державного контролю за дотриманням порядку використання повітряного простору України. URL: http://pp-law.in.ua/archive/3_2018/11.pdf (дата звернення: 11.04.2021).
10. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.04.2021).
11. Повітряний кодекс України 19 травня 2011 року № 3393-VI. Редакція від 07.08.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text> (дата звернення: 11.04.2021).
12. Положення про використання повітряного простору України: Постанова КМУ від 6 грудня 2017 р. № 954. Редакція від 04.05.2019. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.04.2021).

13. Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України: Наказ Міністерства оборони України 08.12.2016 № 661. Редакція від 11.02.2020. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0031-17#Text> (дата звернення: 11.04.2021).
14. Правила технічної експлуатації безпілотних авіаційних комплексів I класу державної авіації України: Наказ Міністерства оборони України від 10.08.2018 № 401. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1062-18#Text> (дата звернення: 11.04.2021).
15. Устинова І.П., Гусар О.А. Забезпечення безпеки польотів: правове регулювання польотів безпілотного повітряного судна в єдиному повітряному просторі. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/40236> (дата звернення: 11.04.2021).