

Пропозиції
Міністерства інфраструктури України
до проєкту Закону України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань удосконалення державного регулювання у галузі державної авіації України»

внесений народним депутатом України Копитіним І. В.

реєстр. № 3412 від 29.04.2020

підготовлений до першого читання

1. Законопроект потребує доопрацювання.

2. Проєктом Закону передбачається частину шосту статті 4 Повітряного кодексу України викласти в такій редакції:

«б. Державне регулювання діяльності суб'єктів авіаційної діяльності державної авіації – юридичних осіб, які в межах компетенції провадять діяльність у галузі державної авіації, здійснює Міністерство оборони України через урядовий орган державного управління з питань державної авіації, який реалізує управлінські, контрольні-наглядові, регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб у сфері державної авіації. Утворення урядового органу державного управління з питань державної авіації, призначення на посаду і звільнення з посади його керівника та затвердження положення про урядовий орган державного управління з питань державної авіації здійснює Президент України.».

Запропонованою нормою державне регулювання діяльності в галузі державної авіації поширюється лише на суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб та закріплюються повноваження щодо реалізації Міністерством оборони України через урядовий орган державного управління з питань державної авіації управлінських, контрольних-наглядових, регулятивних та дозвільно-реєстраційних функцій стосовно фізичних і юридичних осіб у сфері державної авіації.

Вищевказана норма проєкту Закону містить неоднозначний підхід щодо визначення суб'єктів авіаційної діяльності, які провадять діяльність у галузі державної авіації.

Крім того, взагалі не врегульовано статус «урядового органу державного управління з питань державної авіації», який відповідно до положень проєкту Закону має реалізовувати державну політику в галузі державної авіації.

Такий підхід суперечить положенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема, у частині утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, затвердження положення про них тощо.

Водночас закріплення за «урядовим органом державного управління з питань державної авіації» повноважень щодо реалізації державної політики у галузі державної авіації та проведення технічних розслідувань авіаційних подій та інцидентів з державними повітряними суднами України та іноземними державними повітряними суднами є дискусійним і потребує додаткового вивчення та обґрунтування з огляду, зокрема, на міжнародний досвід.

Щодо, наприклад, цивільної авіації слід зазначити, що згідно з частиною другою статті 9 Повітряного кодексу України експертна установа з розслідування авіаційних подій, інцидентів та надзвичайних подій з цивільними повітряними суднами і літальними апаратами України та іноземними цивільними повітряними суднами, які сталися на території України, а також порушення вимог щодо використання повітряного простору України не може бути у підпорядкуванні чи іншим чином залежати від уповноваженого органу з питань цивільної авіації.

Запропонований підхід створює суттєві перешкоди в частині забезпечення неупередженого, незалежного та об'єктивного технічного розслідування авіаційних подій та інцидентів з державними повітряними суднами України та іноземними державними повітряними суднами.

Крім того, проектом Закону пропонується передбачити, що державне регулювання в галузі державної авіації здійснює Міністерство оборони України в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Наголошуємо, що з такою ініціативою складно погодитися, оскільки питання державного регулювання в будь-якій галузі має комплексний і регуляторний характер та стосується насамперед повноважень відповідних органів публічного управління в рамках реалізації ними певних функцій і завдань.

Пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України визначено, що виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Згідно з абзацом третім частини четвертої статті 4 Повітряного кодексу України державна авіація використовує повітряні судна з метою забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, які покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи Національної поліції, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань цивільного захисту, органи охорони державного кордону України, митні органи.

До того ж, як зазначено в підпункті 3.8 пункту 3 Рішення Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах

енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатися не лише Конституцією України, а й законами України. Відповідно до Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України; організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України (пункт 12 частини першої статті 92, частина друга статті 120). Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом усупереч конституційним приписам.

Враховуючи зазначене, визначення Кабінетом Міністрів України порядку державного регулювання в галузі державної авіації не відповідає Конституції України.

Проектом Закону пропонується внести зміни до статті 81 Повітряного кодексу України, якою регулюються питання плати за аеропортове обслуговування, та доповнити її частиною третьою такого змісту:

«3. Державні повітряні судна, які виконують польоти для виконання завдань із захисту територіальної цілісності і недоторканості України, охорони державного кордону України, проведення антитерористичної операції, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення оперативної (оперативно-розшукової) діяльності, забезпечення авіаційного пошуку і рятування та аеромедичної евакуації людей звільняються від плати за аеропортове обслуговування (використання аеропортів і аеродромів (злітно-посадкових майданчиків)), розташованих на території України, незалежно від відомчої належності, форми власності і призначення та мають право одержувати на безоплатній основі навігаційну, метеорологічну та іншу інформацію для забезпечення польотів державних повітряних суден крім випадків, коли такі польоти здійснюються в рамках комерційної діяльності.»

Слід зазначити, що до аеропортових зборів, зокрема, належать збір за посадку-зліт повітряного судна та збір за наднормативну стоянку повітряного судна. У зв'язку з цим пропонуємо конкретизувати питання звільнення від сплати таких зборів та запровадження компенсаційного механізму для суб'єктів авіаційної діяльності, що здійснюють аеропортове обслуговування, або встановлення граничних критеріїв щодо звільнення від таких зборів залежно від загальних обсягів таких зборів за визначений період часу.

При цьому зауважуємо, що плата за послуги з аеронавігаційного обслуговування (включає в себе організацію повітряного руху, зв'язок, навігацію, спостереження (радіотехнічне забезпечення), пошук і рятування, метеорологічне обслуговування та надання аеронавігаційної інформації) для забезпечення польотів не входить до аеропортових зборів.

Водночас у разі необхідності звільнення від плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування слід вносити зміни до статті 36 Повітряного кодексу України.

Згідно з пунктом 5 пояснювальної записки до проекту Закону прийняття проекту Закону не потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. На момент внесення проекту Закону не передбачаються витрати з державного бюджету, що насправді не відповідає дійсності, оскільки утворення та забезпечення подальшого функціонування «урядового органу державного управління з питань державної авіації» потребуватиме додаткових витрат із Державного бюджету України (стаття 25 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

При цьому частиною третьою статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» визначено, що у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій.

Міністр інфраструктури України



Владислав КРИКЛІЙ