

Юридичне бюро ЕКОВІС Бондар та Бондар, ТОВ

вул. Рогнідинська, 3,  
офіс 10, м. Київ,  
01004, Україна

Вих. 09/07-18  
Від «27» листопада 2018 р.

Тел.: +38 044 537 09 10  
Факс: +38 044 537 09 10  
E-Mail: [kyiv-law@ecovis.com](mailto:kyiv-law@ecovis.com)  
[www.ecovis.com](http://www.ecovis.com)

### *Щодо пропозицій та зауважень до проекту нормативно-правового акта*

На сайті Державної авіаційної служби (далі – ДАСУ)<sup>1</sup> розміщено проект Авіаційних правил України «Правила сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування» з метою його громадського обговорення.

Відповідно до ст.6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», суб'єкти господарювання, мають право подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю.

За дорученням суб'єктів авіаційної діяльності нами підготовлено короткий аналіз проекту Авіаційних правил України «Правила сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування», який ми наводимо нижче.

В цьому аналізі посилання на:

**Кодекс** означатиме посилання на Повітряний кодекс України.

**Наказ** означатиме посилання на проект Наказ «Про затвердження Авіаційних правил України «Правила сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування».

**Правила** означатиме посилання на проект Авіаційних правил України «Правила сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування», розроблені ДАСУ.

**Правила № 407** означатиме посилання на діючі «Правила сертифікації аеропортів» від 13 червня 2006 року № 407, затверджені Наказом ДАСУ.

**Постачальник** означатиме посилання на постачальника послуг з наземного обслуговування.

<https://avia.gov.ua/plan-pidgotovki-proektiv-regulyatornih-aktiv-na-2017-rik/proekty-regulyatornyh-aktiv-na-2017-rik/>

Юридичне бюро ЕКОВІС Бондар та Бондар, ТОВ, вул. Рогнідинська 3 офіс 10, Київ, 01004, Україна, Тел: +38 044 537 09 10 Факс: +38 044 537 09 10  
E-Mail: [kyiv-law@ecovis.ua](mailto:kyiv-law@ecovis.ua), [www.ecovis.com](http://www.ecovis.com)  
Генеральний директор: Бондар Олег Володимирович, Ідентифікаційний код 37816272

ECOVIS International tax advisors accountants auditors lawyers in Austria, Belgium, Bulgaria, China, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Great Britain, Greece, Hong Kong, Hungary, India, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Macedonia (FYRO), Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey and Ukraine

ECOVIS International is a Swiss association. Each Ecovis Member Firm is an independent legal entity in its own country and is only liable for its own acts or omissions, not those of any other entity.

ECOVIS Bondar&Bondar Law Bureau, LLC is the Ukrainian Member Firm of Ecovis International.

### 1. Наказ не містить перехідних положень.

Процедура сертифікації Постачальників є доволі тривалим процесом та включає в себе підготування значного обсягу документів, їх аналіз та опрацювання в ДАСУ, проведення сертифікаційної перевірки і т.д..

Введення в дію Правил призведе до того, що Постачальники, які перебували в процесі сертифікації за Правилами № 407 розпочнуть процедуру сертифікації заново, оскільки Правила містять інші вимоги щодо документів, які подаються до ДАСУ з метою сертифікації, а також іншу назву напрямів та видів послуг з наземного обслуговування.

В зв'язку з цим пропонується доповнити Наказ нормами, які б регулювали питання перехідного періоду, зокрема щодо розгляду заявок Постачальників, поданих до набрання чинності Правилами.

Пропозиції з цього питання наводяться в додатку до цього аналізу.

### 2. Правила містять термінологію, яка вже визначена в Кодексі.

Одним з основних елементів нормопроектувальної техніки є обов'язкове дотриманням вимог щодо уніфікації термінології.

Правила містять термінологію, визначення якої вже наведено в Кодексі, зокрема такі терміни як: «експлуатант аеродрому», «наземне обслуговування».

Окрім цього, в Кодексі вживається термін «суб'єкт наземного обслуговування», тоді як Правила запроваджується новий термін «постачальника послуг з наземного обслуговування». Ці терміни є близькими за своїм значенням, що відповідно не сприяє уніфікації термінології, яка використовується в нормативно-правових актах в сфері авіації.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

### 3. Правила обмежують права фізичних осіб.

Відповідно до п. 98 ст.1 Кодексу суб'єкт наземного обслуговування - суб'єкт авіаційної діяльності, який надає послуги з наземного обслуговування. В свою чергу, суб'єкт авіаційної діяльності - фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності, відомчої підпорядкованості, які провадять діяльність у галузі цивільної авіації (п.97 ст.1 Кодексу).

Наведені норми передбачають, що фізична особа може бути суб'єктом наземного обслуговування.

Водночас, Правила передбачають, що Постачальником є лише юридична особа.

Така норма Правил є обмеженням доступу на ринок послуг з наземного обслуговування, яке допускається нормами акта вищої юридичної сили.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

34/5  
и. 2. 11  
6.9.12.09.05



**4. Правила містять норми, які допускають їх неоднозначне (множинне) трактування.**

Відповідно до ч.1 ст.13 Кодексу сертифікат на відповідність вимогам авіаційних правил України повинні отримати підприємства та організації, які в галузі цивільної авіації здійснюють, з поміж іншого, наземне обслуговування.

В свою чергу норми Правил містять численні посилання на те, що Постачальник має відповідати як вимогам Правил, так й інших нормативно-правових актів без зазначенням яких саме..

З урахуванням приписів ст.13 Кодексу, очевидно, що сертифікат видається лише на відповідність вимогам авіаційних правил, а не будь-яких інших нормативних актів.

Такі норми Правил несуть ризики розширеного їх тлумачення та нав'язування під час сертифікації додаткових вимог, не передбачених авіаційними правилами.

Більш того, норми Правил, які допускають їх неоднозначне (множинне) трактування несуть значні корупційні ризики.

Правила мають містити вичерпний перелік вимог, необхідних для отримання сертифіката.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

**5. Правила не містять зобов'язань ДАСУ щодо збереження конфіденційної інформації.**

Процедура сертифікації передбачає подання до ДАСУ значного обсягу документів, які містять інформацію, пов'язану з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю Постачальника. Крім цього, ДАСУ надаються персональні дані працівників Постачальника.

Розголошення такої інформації може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання та негативно впливати на його конкурентоздатність.

Правила не містять зобов'язань ДАСУ щодо збереження відомостей, які містять комерційну таємницю Постачальника, а також персональних даних працівників Постачальника.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

**6. Правила не містять вимог щодо оформлення рішень ДАСУ.**

Норми Правил містять положення відносно того, що з певних питань ДАСУ приймає рішення (рішення про прийняття заявки до розгляду чи про відмову у прийнятті, про проведення сертифікаційної перевірки і т.д.). При цьому в кожному з випадків такі рішення оформлюються по-різному, в деяких випадках листом, протоколом, а в інших – наказом.

ДАСУ є центральним органом виконавчої влади, а також органом сертифікації. Рішення, які приймаються ДАСУ впливають на господарську діяльність суб'єктів господарювання та їх права, інтереси і обов'язки. В зв'язу з цим такі рішення мають прийматись повноважними особами та бути належним чином оформленими.

коф. КМУ №55  
17.01.2018

Відповідно до ст.4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» одним із принципів державної регуляторної політики є збалансованість - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

З урахуванням цього принципу державної регуляторної політики Правила повинні містити норми, які б передбачали можливість:

- право надання суб'єктом господарювання зауважень та їх узгодження з ДАСУ до моменту прийняття відповідних рішень;
- оскарження рішень ДАСУ, які приймаються в процесі сертифікації або за наслідками інспекційних перевірок.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

#### 7. Не врегульовано порядок проведення інспекційних перевірок.

Норми Правил, які регулюють проведення інспекційних перевірок мають загальний характер та не містять порядку планування перевірок, їх призначення, оформлення та прийняття рішень за результатами перевірки.

Неврегульованість цих питань може призводити до зловживань під час перевірки.

Крім цього, Правила передбачають, що висновки, зазначені в акті інспекційної перевірки мають обов'язковий характер та за їх невиконання ДАСУ може анулювати або призупинити сертифікат.

За загальним принципом акт перевірки є документом, який лише фіксує факт її проведення та містить суб'єктивні висновки про виявлені порушення. На підставі такого акта, уповноважена особа приймає відповідне рішення, яке може бути оскаржено в судовому порядку.

В зв'язку з цим пропонується врегулювати порядок призначення перевірок, їх оформлення та прийняття рішень за результатами перевірки.

Крім цього, Постачальнику має бути надано право подати заперечення відносно висновків комісії, яка проводила інспекційну перевірку. Лише після розгляду таких зауважень уповноважені особи ДАСУ приймають рішення за результатами перевірки. При цьому таке рішення має бути індивідуальним, а не комісійним.

Рішення за результатами інспекційної перевірки мають прийматись в межах повноважень державних інспекторів, осіб уповноважених на перевірку чи Голови ДАСУ, що визначені Кодексом (ст. 6 та 16). Правила не повинні містити норм, які наділяють посадових осіб ДАСУ повноваженнями, непередбаченими законом.

ст. 20 п. 1 ку

ст. 5 п. 4 Кодексу

ст. 6 Кодексу

Правила містять норми, які передбачають, що акт перевірки може містити вимоги про вивезення техніки за межі контрольованої території аеропорту, блокування перепусток для доступу персоналу або спецтехніки в контрольовану зону аеропорту.

Кодекс не наділяє ДАСУ такими повноваженнями, а отже ДАСУ протиправно намагається через норми Правил наділити себе додатковими повноваженнями.

В Правилах також відсутні норми, які б передбачали порядок дій у випадку усунення Постачальником зауважень, які були підставою для заборони експлуатації техніки, відсторонення персоналу чи призупинення сертифіката.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

#### 8. Правила містять норми, які не можуть бути виконані з об'єктивних причин.

Правилами передбачено, що у разі зміни даних, що містяться в заяві на сертифікацію та доказовій документації заявник зобов'язаний протягом 10 робочих днів письмово повідомити про це ДАСУ та надати копії підтверджуючих документів у паперовому та електронному вигляді. До таких даних, з поміж іншого, належить штатний розпис, інформації про кількість техніки і т.д.

Зміни в штатному розписі та в кількості техніки відбуваються доволі часто. Постачальники можуть орендувати техніку на певний період (годину, день, тиждень) або ж здійснювати ротацию техніки чи персоналу між власними базами (наприклад між аеропортами «Бориспіль» та «Київ»), що призводить до змін їх кількісних показників. Такі зміни можуть відбуватись ледь не щоденно. При цьому вони не мають суттєвого та визначального впливу на технологічні процеси або ж на безпеку польотів.

В зв'язку з цим інформування відносно змін в штатному розписі (збільшення або зменшення штатних одиниць в межах існуючих посад), переліках спецмашин, що застосовуються, особового складу, працівників допущених до самостійної роботи, планах навчання та перепідготовки працівників не повинно здійснюватись.

Відповідні виправлення наведені в тексті Правил, що додається до цього аналізу.

#### 9. Сертифікати мають видаватись на необмежений строк.

Норми Правил передбачають, що сертифікат видається строком на 1 рік (уперше) та 3 роки (в наступному).

Поряд з цим ДАСУ наділена повноваженнями нагляду та контролю за діяльністю Постачальника, а також вправі приймати рішення про обмеження діяльності Постачальника шляхом призупинення дії сертифіката або ж заборони експлуатувати несправну техніку і т.д.

Водночас, періодичні сертифікаційні процедури (кожні три роки) відволікають значні ресурси Постачальника та ДАСУ на їх проведення. При цьому всі питання щодо відповідності або



невідповідності Постачальника сертифікаційним вимогам можуть бути встановлені в ході інспекційних перевірок.

В країнах ЄС застосовуються різні підходи щодо строку дії дозвільних документів в сфері наземного обслуговування, в тому числі сертифікати видаються на необмежений строк або ж із середнім строком дії 5-7 років.

В Україні, починаючи з 2015 року, ліцензії на всі види діяльності, визначені Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» видаються на необмежений строк. Як вказано в пояснювальній записці до вказаного закону необмежений строк ліцензій запроваджено з метою захисту суб'єктів господарювання від посадових осіб органів ліцензування.

В зв'язку з цим сертифікат має видаватись на необмежений строк з правом його призупинення/анулювання у випадку невідповідності Постачальника сертифікаційним вимогам.

**10. Правила не містять чітких підстав для відмови у видачі сертифіката та його анулювання/призупинення.**

В Правилах вказується, що за результати сертифікаційної перевірки складається перелік зауважень, які перешкоджають та не перешкоджають видачі сертифіката. При цьому відсутні критерії за якими ДАСУ може віднести певне зауваження до відповідної категорії.

Аналогічна ситуації в питаннях анулювання/призупинення сертифіката. В запропонованій редакції Правил будь-яке, навіть незначне, зауваження може бути підставою для анулювання/призупинення дії сертифіката.

Все це може призвести до різного тлумачення окремих норм Правил.

В зв'язку з цим в Правилах мають бути встановлені чіткі та вичерпні підстави з яких ДАСУ може відмовити у видачі сертифіката або анулювати/призупинити сертифікат.

**11. Не встановлено чіткі та вичерпні сертифікаційні вимоги до Постачальника**

Сертифікаційні вимоги до Постачальника, наведені в Правилах, в переважній більшості, містять опис надання відповідної послуги з наземного обслуговування, а не вимоги до Постачальника.

ДАСУ не має втручатись в господарську діяльність Постачальника та описувати процедури надання тієї чи іншої послуги.

Крім того ДАСУ встановило безпідставні вимоги для сертифікації персоналу Постачальника, який задіяний в надання певних послуг (наприклад, реєстрація пасажирів).

Окрім цього, Правила містять велику кількість оціночних термінів, які можуть тлумачитись не на користь Постачальника та, відповідно, порушувати його права та інтереси.

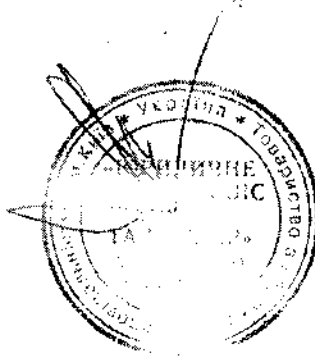
Враховуючи наведене, ми вважаємо, що запропоновані для обговорення Правила потребують суттєвого доопрацювання. При цьому до обговорення Правил мають бути запрошені представники

Державної регуляторної служби, оскільки норми Правил суттєво ускладнюють ведення бізнесу  
Постачальниками та посилюють втручання держави в їх господарську діяльність.

Додаток: Правила в режимі виправлень у форматі ворд.

З повагою,

Генеральний директор



Олег Бондар

Юридичне бюро ЕКОВІС Бондар та Бондар, ТОВ, вул. Рогнідська 3 офіс 10, Київ, 01004, Україна, Тел: +38 044 537 09 10 Факс: +38 044 537 09 10 7  
E-Mail: [kyiv-law@ecovis.ua](mailto:kyiv-law@ecovis.ua), [www.ecovis.com](http://www.ecovis.com)  
Генеральний директор: Бондар Олег Володимирович, Ідентифікаційний код 37816272

ECOVIS International tax advisors accountants auditors lawyers in Austria, Belgium, Bulgaria, China, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Great Britain, Greece, Hong Kong, Hungary, India, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Macedonia (FYRO), Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey and Ukraine

ECOVIS International is a Swiss association. Each Ecovis Member Firm is an independent legal entity in its own country and is only liable for its own acts or omissions, not those of any other entity.

ECOVIS Bondar&Bondar Law Bureau, LLC is the Ukrainian Member Firm of Ecovis International.