



ДЕРЖАВНА АВІАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

пр. Перемоги, 14, м. Київ, 01135; тел. (044) 351-54-01, тел. факс (044) 351-56-92
vdz@avia.gov.ua, код ЄДРПОУ 37536026

Міністерство інфраструктури

Щодо погодження проекту
Авіаційних правил України

Листом від 20.03.2017 № 3324-0-26-17.101 Міністерство юстиції України проінформувала Державіаслужбу, що згідно з наказом Міністерства юстиції від 17.03.2017 № 904/5 наказ Державіаслужби від 20.02.2017 № 89 «Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування» повертається без державної реєстрації для доопрацювання. Термін доопрацювання був наданий до 14.04.2017.

Наказ Державіаслужби від 20.02.2017 № 89 «Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування» був скасований з метою забезпечення ефективного опрацювання наданих Міністерством юстиції зауважень.

Всі зауваження, зазначені у Висновку про доопрацювання нормативно-правового акта від 16.03.2017 Міністерства юстиції були проаналізовані фахівцями Державіаслужби. За результатами опрацювання наданих зауважень зазначаємо, що на думку Державіаслужби більшість зауважень були надані не по суті. Позиція Державіаслужби по кожному зауваженню Міністерства юстиції наведена нижче.

1. Пункт 1.1 розділу I нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, необхідно доопрацювати, враховуючи вимоги частини першої статті 77 Повітряного кодексу України, згідно з якою авіаційними правилами України визначаються класифікація послуг з наземного обслуговування за їх видами, умови надання доступу до об'єктів інфраструктури аеропорту, порядок взаємодії суб'єктів наземного обслуговування та обмеження щодо провадження діяльності.

Позиція Державіаслужби.

Класифікація послуг з наземного обслуговування зазначена у Додатку 1 Правил сертифікації аеропортів, затверджених наказом Державної служби

018029

України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 13 червня 2006 року № 407, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 23 червня 2006 року за № 740/12614 (далі – Правила сертифікації).

Умови надання доступу до об'єктів інфраструктури аеропорту зазначені в п. 2.4 проекту АПУ «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування» (далі – проект АПУ).

Порядок взаємодії суб'єктів наземного обслуговування передбачені п.п. 2 пункту 3 Додатку 3 та п.п.3 пункту 4 Додатку 3 Правил сертифікації.

Обмеження щодо провадження діяльності передбачені пунктами 2.9, 2.10 проекту АПУ «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування».

2. Пункт 2.5 розділу II нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, яким визначено документи, що подаються постачальником послуг з наземного обслуговування при проведенні сертифікації, необхідно доопрацювати шляхом виключення, враховуючи вимоги абзацу другого пункту 2.1. розділу II Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції від 12 квітня 2005 року № 34/5, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 15 травня 2013 року № 883/5) (далі – Порядок), відповідно до якого нормативно-правовий акт повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання. При цьому на сьогодні перелік документів, які додаються суб'єктом господарювання до заявки на сертифікацію, наведено у додатку 3 до Правил сертифікації.

Позиція Державіаслужби.

Абзац другий пункту 2.1. розділу II Порядку зазначає, що проект НПА не повинен містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах. Підпункт 1 пункту 3 Додатку 3 Правил сертифікації зазначає необхідність подання генеральної угоди до Державіаслужби. Пункт 2.5. проекту АПУ «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування» зазначає *«В рамках проведення сертифікації постачальника послуг з наземного обслуговування, суб'єкт авіаційної діяльності разом із заявою на сертифікацію подає до компетентного органу та оператора аеродрому, на території якого він планує провадити свою діяльність, підписану зі свого боку генеральну угоду»*. З вищенаведеного видно, що п.2.5 проекту АПУ не містить повторів норм Правил сертифікації.

3. Пункти 2.11, 2.12 розділу II нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, в частині проведення комісією компетентного органу, яким згідно з підпунктом 6 пункту 1.6 розділу I цього нормативно-правового акта є уповноважений орган з питань цивільної авіації, обстеження аеропорту/аеродрому необхідно доопрацювати з урахуванням вимог абзаців другого, третього, шостого частини четвертої статті 4 Закону України «Про основні засади державного

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; відповідно до яких виключно законами встановлюється органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); спосіб та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Позиція Державіаслужби.

В пункті 1.4. проекту АПУ зазначено «Вільний доступ для певних категорій послуг з наземного обслуговування, здійснення самостійного наземного обслуговування може призвести до створення передумов загрози безпеці польотів та пропускній здатності аеропорту». Статтями 4, 5, 6 Повітряного кодексу України визначено, повноваження на проведення вищезазначених перевірок уповноваженим органом з питань цивільної авіації, яким є Державіаслужба. Враховуючи вищенаведене вважаємо, що дане зауваження суперечить Повітряному кодексу України.

4. Пункти 3.3, 3.4 розділу III нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, в частині необхідності погодження компетентним органом положення про Комітет авіаційних перевізників аеропорту необхідно доопрацювати, враховуючи вимоги частини другої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим законом та іншими законами України.

Позиція Державіаслужби.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» *« Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. »* та частини другої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» *«Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України.»* Державіаслужба провадить свою діяльність відповідно до Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 року № 520 (далі – Положення).

Відповідно до підпункту 5 пункту 4 Положення Державіаслужба відповідно до покладених на неї завдань забезпечує створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств цивільної авіації усіх форм власності.

Враховуючи те, що однією з основних завдань проекту АПУ є розвиток господарської діяльності підприємств цивільної авіації та те, що проектом АПУ передбачено, що в положенні про Комітет авіаційних перевізників повинно бути зазначено перелік всіх авіаперевізників, які здійснюють рейси в аеропорт та які приймають участь у голосуванні за вибір постачальника послуг з

наземного обслуговування та з метою контролю, що всі авіаційні перевізники зазначені у даному положенні вважаємо за необхідне залишити дану норму у поточній редакції.

5. Пункти 2.9 розділу II, 4.13, 4.16 розділу IV нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, необхідно привести у відповідність до вимог абзацу п'ятого пункту 2.1 розділу II Порядку, згідно з яким відповідно до вимог нормопроектувальної техніки нормативно-правовий акт повинен бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним.

Позиція Державіаслужби.

Вищезазначене зауваження не зрозуміле, не чітке та не можливе для опрацювання.

6. Пункт 4.14 розділу IV нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, необхідно доопрацювати шляхом заміни слово «термін» словом «строк», враховуючи вимоги частини першої статті 251 та частини першої статті 252 Цивільного кодексу України, відповідно до яких строком є певний період у часі, зі впливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Строк визначається роками, місяцями, тижнями, днями або годинами.

Позиція Державіаслужби.

Відповідні зміни внесені в проект АПУ.

7. Пункт 4.19 розділу IV нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, в частині вимоги щодо виділення структурних підрозділів суб'єктів авіаційної діяльності, які безпосередньо провадять діяльність з наземного обслуговування, у філії або представництва необхідно доопрацювати, враховуючи положення частини третьої та четвертої статті 64 Господарського кодексу України, відповідно до яких підприємство самостійно визначає свою організаційну структуру, встановлює чисельність працівників і штатний розпис. Підприємство має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи, погоджуючи питання про розміщення таких підрозділів підприємства з відповідними органами місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку. Такі відокремлені підрозділи не мають статусу юридичної особи і діють на основі положення про них, затвердженого підприємством;

Позиція Державіаслужби.

Відповідні зміни внесені в проект АПУ.

8. Нормативно-правовий акт, затверджений розпорядчим документом, необхідно привести у відповідність до вимог пункту 2.22 розділу II Порядку, відповідно до якого нормативно-правові акти, затвержені розпорядчим документом, повинні мати окрему нумерацію сторінок арабськими цифрами, яка розміщується посередині верхнього поля, без слова «сторінка» та розділових знаків. Перша сторінка не нумерується.

Позиція Державіаслужби.

Відповідні зміни внесені в проект АПУ.

9. Статтю 1 Директиви 97/67 ЄС в частині запровадження поетапної лібералізації ринку надання наземних послуг в аеропортах залежно від обсягів пасажиро-та/або вантажоперевезень через конкретний аеропорт. Відповідно до пункту 10 преамбули Директиви вільний доступ до ринку послуг з наземного обслуговування має впроваджуватись послідовно та бути адаптованим до вимог цього сектору.

Позиція Державіаслужби.

У пункті 2 загальних положень Директиви зазначається, що основне завдання полягає в усуненні обмежень свободи надання послуг з наземного обслуговування. У пункті 11 загальних положень зазначається, що оскільки для певних категорій послуг з наземного обслуговування, доступу до ринку, а також здійснення самостійного наземного обслуговування може призвести до перешкод безпеці, впевненості, пропускній здатності та наявному простору; оскільки є необхідним мати можливість обмежити кількість авторизованих постачальників таких категорій послуг з наземного обслуговування; оскільки має також існувати можливість обмежити самостійне наземне обслуговування; оскільки, у такому випадку, критерії такого обмеження повинні бути належними, об'єктивними, прозорими та недискримінаційними.

Зазначаємо, що на момент впровадження Директиви в країнах Європейського союзу доступ на ринок послуг з наземного обслуговування регулювався та була певна стала система. З огляду на це, Європейським союзом було передбачено перехідний період для впровадження нової системи. На сьогоднішній день в Україні відсутня будь-яка система та будь-яке регулювання доступу на ринок послуг з наземного обслуговування. Тому Державіаслужбою було прийнято рішення про виконання вимог Директиви та усунення обмежень та повну лібералізацію ринку з наземного обслуговування.

Стаття 23 Директиви 96/67 чітко зазначає, що кожна з країн розробляє власні нормативно правові акти на підставі основних положень Директиви. Одне із основних положень є необхідність мати можливість обмеження кількості постачальників послуг з наземного обслуговування. Пунктом 2.9 проекту Правил передбачено, що кожний аеропорт може задекларувати та обґрунтувати обмеження щодо кількості постачальників послуг з наземного обслуговування. Після відповідної перевірки з боку Державіаслужби можуть вводитися обмеження.

Директива пропонує інший механізм можливості обмеження кількості постачальників послуг з наземного обслуговування, а саме введення кількісних показників об'ємів перевезень в аеропорту. Звертаємо Вашу увагу, що Директива не описує механізм доступу на ринок послуг з наземного обслуговування для аеропортів, які не досягли річного об'єму перевезень 1 мільйона пасажирів. Директива створювалась для врегулювання питання

доступу на ринок послуг з наземного обслуговування для великих аеропортів, а саме для забезпечення функціонування хоча б декількох постачальників послуг з наземного обслуговування на їх території. Ми можемо бачити, що положення Директиви застосовуються для аеропортів з певними об'ємами перевезень.

Також хочемо зазначити, що впровадження кількісних показників об'ємів перевезень може залишити на певний період корупційні ризики та можливість штучного обмеження доступу на ринок послуг з наземного обслуговування з боку аеропортів.

10. Частина другу статті 6 Директиви 96/67 ЄС, якою визначено, що у разі, якщо держава-член вирішує обмежити кількість постачальників послуг з наземного обслуговування, вона не може обмежити цю кількість менше ніж двома для кожної категорії.

Позиція Державіаслужби.

Відповідні зміни внесені в пункт 13 розділу II проект АПУ.

11. Стаття 13 Директиви 96/67 ЄС, якою закріплено необхідність забезпечення державами-членами організації процедури обов'язкових консультацій між органом управління аеропорту, Комітетом користувачів аеропорту та підприємствами, що надають послуги з наземного обслуговування.

Позиція Державіаслужби.

Стаття 23 Директиви 96/67 чітко зазначає, що кожна з країн розробляє власні нормативно правові акти на підставі основних положень Директиви.

Положення статті 13 Директиви реалізовані в пункті 3.7 «Інші авіаційні перевізники та постачальники послуг з наземного обслуговування можуть приймати участь у засіданні без права голосу.» та 4.7 «Оператор аеродрому має право приймати участь у засіданні Комітету з відбору постачальника послуг з наземного обслуговування, з метою надання консультацій, без права участі у голосуванні, у разі якщо він не провадить діяльність з наземного обслуговування за напрямом, за яким проводиться конкурс.» проекту АПУ. Вважаємо, що вищезазначене зауваження надано не по суті.

12. Стаття 15 Директиви 96/67 ЄС в частині, якою визначено можливість держави члена, якщо доречно, за пропозицією органу управління аеропорту заборонити постачальнику послуг з наземного обслуговування або користувачу аеропорту надавати послуги з наземного обслуговування або практикувати самостійне наземне обслуговування, якщо цей постачальник або користувач не дотримується правил, що висувають до нього для забезпечення належного функціонування аеропорту.

Позиція Державіаслужби.

Пункти проект АПУ 2.1 «Суб'єкти авіаційної діяльності провадять свою діяльність на території аеропорту та аеродрому на підставі відповідного сертифіката виданого компетентним органом та генеральної угоди з оператором аеродрому.», 4.4 «Комітет організовує проведення засідання з відбору постачальника послуг з наземного обслуговування у разі, якщо постачальник послуг з наземного обслуговування, який провадить свою

діяльність за напрямом, за яким введено обмеження, припиняє свою діяльність до закінчення строку на який він був обраний або у разі анулювання сертифікату відповідності. У такому випадку Комітет організовує проведення засідання з відбору постачальника послуг з наземного обслуговування у місячний строк.». Правилами передбачено за яких умови анулюється сертифікат відповідності.

Враховуючи вищенаведене вважаємо, що Стаття 15 Директиви впроваджена в проекті АПУ.

13. Додаток I до Директиви 96/67 ЄС, в якому міститься перелік послуг з наземного обслуговування.

Позиція Державіаслужби.

Перелік послуг з наземного обслуговування зазначений у Додатку 1 Правил.

Даний перелік послуг з наземного обслуговування адаптований до Директиви 96/67 ЄС у проекті Авіаційних правил України «Правила сертифікації постачальників послуг з наземного обслуговування», який оприлюднений на офіційному сайті Державіаслужби

<http://www.avia.gov.ua/documents/Regulyatorna-diyalnist/Proekti-regulyatornih-aktiv/25614.html>

Враховуючи вищенаведене вважаємо, що Додаток I Директиви впроваджений в нормативно-правовому полі України.

14. Крім того, пунктом 3 розпорядчого документа визначено, що оператори аеродромів, юридичні та фізичні особи, що мають в управлінні або є власниками інфраструктури аеропорту, повинні подати до Державіаслужби інформацію та обґрунтування щодо необхідності введення обмеження кількості постачальників послуг з наземного обслуговування протягом одного року з дати набрання чинності Правилами, що не відповідає статті 9 Директиви 96/67 ЄС, якою не передбачено часових обмежень для надання виключень.

Позиція Державіаслужби.

Пункт 2.9 «У разі, якщо оператор аеродрому, юридична або фізична особа, що має в управлінні або є власником інфраструктури аеропорту мають обмеження у вільних виробничих площах чи пропускній здатності та вважають за необхідне введення обмежень щодо кількості постачальників послуг з наземного обслуговування, то вони повинні подати до компетентного органу відповідні обґрунтування та інформацію про зміни, які відбулися в аеропорту/ аеродромі з дати зазначеній у пункті 3 наказу ДАСУ «Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропортах» з одночасним оприлюдненням таких обґрунтувань на офіційних веб-сайтах відповідних операторів аеродромів та компетентного органу.» проекту АПУ дозволяє операторам аеродромів заявити обмеження щодо кількості постачальників послуг з наземного обслуговування в будь який період своєї діяльності.

Вважаємо, що дане зауваження надано не по суті.

15. Визначення «постачальник послуг з наземного обслуговування», закріплене підпунктом 4 пункту 1.6 розділу I нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, відповідно до якого постачальник послуг з наземного обслуговування – юридична або фізична особа, що надає третім особам один чи більше видів послуг з наземного обслуговування або авіаційний перевізник, який здійснює самостійне наземне обслуговування, не відповідає аналогічному визначенню, закріпленому в статті 2 Директиви 96/67 ЄС, відповідно до якого постачальник послуг з наземного обслуговування – юридична або фізична особа, що надає третім особам один чи більше видів послуг з наземного обслуговування.

Позиція Державіаслужби.

Директива ЄС не передбачає необхідності її впровадження слово в слово. Визначення «постачальник послуг з наземного обслуговування» було адаптовано та не суперечить по суті визначенню в Директиві 96/67 ЄС.

Вважаємо, що дане зауваження надано не по суті.

16. Пунктами 3.1, 3.2 розділу III нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, визначено, що повинен бути створений Комітет авіаційних перевізників, до складу якого увійдуть представники авіаційних перевізників, які виконують регулярні або чартерні міжнародні перевезення, що становлять систематичну серію не менше одного рейсу на тиждень або не менше трьох рейсів на місяць, що не відповідає частині другій статті 5 Директиви 96/67 ЄС, якою визначено, що всі користувачі аеропорту мають право брати участь у цьому комітеті або, якщо вони цього бажають, бути представленими у ньому організацією, що призначена з цією метою (статтею 2 Директиви 96/67 ЄС закріплено визначення користувача аеропорту, відповідно до якого користувач аеропорту – будь-яка фізична чи юридична особа, відповідальна за перевезення повітрям пасажирів, пошти та/або фрахт з або до відповідального аеропорту).

Позиція Державіаслужби.

Відповідно до підпункт 8 пункту 1 статті 1 Повітряного кодексу України «авіаційний перевізник (авіаперевізник) - суб'єкт господарювання, що надає послуги з перевезення пасажирів, вантажу, пошти повітряним транспортом».

Враховуючи вищезазначене вважаємо, що пункт 3.1, 3.2 розділу III повністю відповідає Директиві 96/67 ЄС.

17. Пунктом 4.18 розділу IV нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, закріплено, що авіаційні перевізники повинні забезпечити відокремлення рахунків, що не відповідає статті 4 Директиви 96/67 ЄС, якою закріплено обов'язковість перевірки здійснення відокремлення рахунків.

Позиція Державіаслужби.

Норма щодо обов'язковості здійснення відокремлення рахунків передбачена пунктом 4.18, 4.19 проекту АПУ. Перевірка фінансової діяльності

суб'єктів господарювання знаходиться в компетенції інших органів центральної виконавчої влади.

18. Розділом IV нормативно-правового акта, затвердженого розпорядчим документом, визначено, шовідбір постачальника послуг з наземного обслуговування здійснює Комітет авіаційних перевізників, що не відповідає статті 11 Директиви 96/67 ЄС, якою визначено, що постачальників послуг з наземного обслуговування обирають:

після консультацій органу управління аеропорту з Комітетом користувачів аеропорту, за умови, що перший: не надає подібних послуг з наземного обслуговування; не має безпосереднього чи опосередкованого контролю над будь-яким підприємством, що надає такі послуги; та не має будь-яких прав участі у будь-якому такому підприємстві;

у всіх інших випадках, компетентні органи держави-члена, що незалежні від органу управління відповідного аеропорту, після консультацій з Комітетом користувачів аеропорту та тим органом управління.

Позиція Державіаслужби.

Стаття 23 Директиви 96/67 чітко зазначає, що кожна з країн розробляє власні нормативно правові акти на підставі основних положень Директиви.

Процедура проведення конкурсу з відбору постачальників послуг з наземного обслуговування, зазначена в проекті АПУ є найбільш прозорою, недискримінаційною та такою, що мінімізую корупційні ризики в даному процесі.

Хочемо зазначити, що листом від 28.12.2016 № 12979/09/10-16 Міністерством інфраструктури був погоджений вищезазначений проект АПУ без зауважень.

На сьогоднішній день Державіаслужба розробила новий проект наказу «Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропорту» (далі- проект Наказу). Просимо розглянути та погодити нову редакцію проекту Наказу.

Інформуємо, що Антимонопольний комітет України листом від 15.06.2017 № 130-29/08-6478 проінформував Державіаслужбу про погодження проекту Наказу без зауважень.

Додаток:

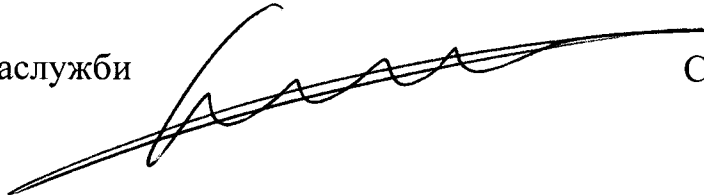
- копія проекту наказу Державіаслужби «Про затвердження Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропорту» на 2 арк.;

- копія проекту Авіаційних правил України «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропорту» на 15 арк.;

- копія наказу Міністерства юстиції України від 17.03.2017 № 904/5 на 1 арк.;
- копія висновку про доопрацювання нормативно-правового акта від 16.03 2017 Міністерства юстиції на 6 арк.

З повагою

Т.в.о. Голови Державіаслужби



С.М. Коршук