

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ
У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ****LEGAL REGULATION OF THE USE OF UNMANNED AREAL VEHICLES (UAV)
IN THE EUROPEAN UNION: MAIN STAGES OF DEVELOPMENT**

Григоров О.М., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри міжнародного права

Інститут міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Попри той факт, що технологія зі створення безпілотних повітряних літальних апаратів (далі – БПЛА) з'явилася у міжвоєнний період у сфері військової авіації, фактичне використання БПЛА розпочалося вже у XXI ст. Сьогодні безпілотні авіаційні системи цивільного призначення розширюють сегмент, охоплюючи такі сфери, як комунікація і зв'язок, повітряна аерофотозйомка, охорона важливих об'єктів, транспорт тощо. Розширення спектру використання БПЛА цивільного призначення стало основним фактором для активізації міжнародного авіаційного співробітництва, спрямованого на ліквідацію правових прогалин у регламентації функціонування нового класу повітряних суден. Фактично перші згадки про такий вид літальних апаратів, як безпілотні повітряні судна, містяться у ст. 8 Чиказької конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію. Йдеться про необхідність спеціального дозволу держави-учасниці Чиказької конвенції на політ безпілотного повітряного судна у суверенному повітряному просторі такої держави, відкритому для польотів цивільних повітряних суден.

Міжнародні авіаційні організації, передусім Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) активізують свою діяльність щодо перегляду авіаційної політики, правил сертифікації та технічних вимог стосовно експлуатації БПЛА. Оскільки нині БПЛА є одним із найперспективніших видів авіаційної техніки, то розширення сфери їх використання вимагає правового забезпечення як на державному, так і на міжнародному рівнях безпеки діяльності, пов'язаної з використанням БПЛА.

Першим кроком у цьому напрямку стало внесення низки поправок у Додаток 2 до Чиказької конвенції 1944 р., якими визначалися основні поняття та принципи експлуатації БПЛА. Надалі нові стандарти для цієї категорії літальних суден були внесені у Додатки 1, 6, 7, 13, було розроблено спеціальний циркуляр щодо безпілотних авіаційних систем.

Одночасно почалася розробка правових стандартів у цій сфері у рамках міжнародних регіональних організацій і на рівні законодавчих ініціатив держав-членів ІКАО. Найбільш збалансованою і системною є у цьому питанні позиція Європейського Союзу, реалізована у низці Регламентів та інших актів, які урегулювали основні аспекти використання БПЛА на регіональному рівні.

Ключові слова: БПЛА, Чиказька конвенція 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію, міжнародний стандарт, ЄС, концепція, Регламент ЄС.

Despite the fact that the technology for the creation of unmanned aerial vehicles (UAVs) appeared in the interwar period in the field of military aviation, the actual use of unmanned aerial vehicles began in the XXI century. Today, civil unmanned aerial systems are expanding the segment to cover areas such as communications, aerial photography, security of important objects, transportation, and more. The expansion of the range of uses of civil unmanned aerial vehicles has become a major factor in intensifying international aviation cooperation aimed at eliminating legal gaps in the regulation of the operation of a new class of aircraft. In fact, the first mention of this type of aircraft as unmanned aerial vehicles is contained in Article 8 of the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation. This requires the special permission of a State party to the Chicago Convention to fly an unmanned aircraft in the sovereign airspace of such a state, open to civil aircraft.

International aviation organizations, and in particular the International Civil Aviation Organization (ICAO), are stepping up their efforts to revise aviation policy, certification rules and technical requirements for the operation of unmanned aerial vehicles. As UAVs are currently one of the most promising types of aircraft, the expansion of their use requires legal support – both at the national and international levels – for the safety of activities related to the use of unmanned aerial vehicles.

The first step in this direction was the introduction of many amendments to Annex 2 to the Chicago Convention of 1944, which defined the basic concepts and principles of operation of unmanned aerial vehicles. Subsequently, new standards for this category of aircraft were introduced in Annexes 1, 6, 7, 13, and a special circular was developed for unmanned aerial systems.

At the same time, the development of legal standards in this area began within the framework of international regional organizations and at the level of legislative initiatives of ICAO member states. The most balanced and systematic position on this issue is the European Union, which has been implemented a number of Regulations and other acts that regulate the main aspects of the use of unmanned aerial vehicles at the regional level.

Key words: UAV, Chicago Convention of 1944 on International Civil Aviation, international standard, EU, concept, EU Regulation.

Постановка проблеми. Відповідно до положень ст. 8 Чиказької конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію різновидом повітряного судна визначається безпілотне повітряне судно, політ якого у суверенному повітряному просторі є можливим лише з дозволу держави-учасниці Конвенції в районах, відкритих для польотів цивільних повітряних суден. На жаль, це фактично єдине положення загальноновизнаної універсальної Чиказької конвенції, котра одночасно є статутом Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), присвячене саме безпілотним повітряним суднам. З початком активізації застосування БПЛА ІКАО розробила низку стандартів у цій сфері, які були закріплені у Додатках 1, 2, 6, 7, 13 до Чиказької конвенції. Поступово держави-члени ІКАО у рамках внутрішнього законодавства почали розробку власних правових моделей з метою усунення правових «прогалин» стосовно використання БПЛА. Водночас інституційні органи Європейського спів-

товариства, що є одним із найактивніших авіаційних регіонів, з огляду на безпрецедентне розширення рамок використання БПЛА почали розробку та впровадження власних правових стандартів у цій сфері. Саме тому дослідження особливостей правової регламентації застосування БПЛА у ЄС, яка має дворівневу структуру за класифікаційним критерієм максимальної злітної маси апаратів, тенденції її становлення та розвитку є сьогодні цікавим із погляду розробки сучасних правових механізмів використання БПЛА в українському законодавстві.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питаннями правового забезпечення використання БПЛА займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як М.А. Микитюк, В.В. Воронько, О.М. Стрільців, А.Ю. Ковальчук, Л.Ю. Грекова, А.В. Пономаренко, А.П. Анісімов, Г.А. Грищенко, Du H., Heldeweg, D. Shepardson та ін. Дослідження особливостей сучасної практики ЄС щодо правової

регламентації використання БПЛА має важливе практичне значення для держав-членів ІКАО, включаючи Україну.

Метою статті є дослідження основних етапів становлення та розвитку правового регулювання використання БПЛА у ЄС. Ця практика у сенсі технічних вимог, стандартів безпеки, створення спеціальних зон польотів, кваліфікаційних вимог до дистанційних польотів та інших питань має практичне значення для підвищення ефективності співробітництва України та ЄС в авіаційній галузі та створення сучасної правової бази використання БПЛА в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наростання динаміки виробництва БПЛА, як і постійне розширення сфери їх застосування, вимагають негайної розробки правил, які би регламентували функціонування цього найсучаснішого класу повітряних суден. Безумовно, провідну роль в універсальній регламентації використання БПЛА відіграє Міжнародна організація цивільної організації (ІКАО), котра розробила основні технічні та правові стандарти застосування БПЛА, які більшість держав-членів організації імплементують у своє законодавство [1, с. 14–17].

Водночас, за прогнозами Спільного дослідницького об'єднання «Спільне європейське небоївове партнерство (SESAR)», найвищі темпи зростання застосування БПЛА характерні для європейського регіону, у повітряному просторі якого до 2050 р. передбачається 250 млн годин польотів щорічно [2]. У ситуації, що склалася, дослідження практики ЄС і його держав-учасниць щодо регламентації функціонування БПЛА, безумовно, є цікавим для фахівців у галузі міжнародного повітряного права.

У рамках права ЄС одним із перших актів, присвячених проблематиці БПЛА, є, на нашу думку, Регламент № 216/2008 про загальні правила у сфері цивільної авіації та про створення Європейського агентства з авіаційної безпеки (ЄААБ). Згідно з цим регламентом Агентство є компетентним органом регулювання використання БПЛА вагою понад 150 кг. Використання інших категорій БПЛА підпадає під регулювання держав-членів, а саме їх органів у сфері цивільної авіації [3, с. 3–4].

Надалі у 2014 р. Європейська комісія розробила Стратегію відкриття авіаційного ринку для цивільного використання дистанційно пілотованих авіаційних систем у безпечний і стійкий спосіб. Мета Стратегії – сприяти розвитку дистанційно пілотованих авіаційних систем із одночасним вирішенням соціальних наслідків їх використання. Причому спочатку буде відбуватися регулювання операцій із системами, створеними за довершеними та випробуваними технологіями. Складніші операції будуть дозволені пізніше [4, с. 7].

Слід також звернути увагу на положення Ризької декларації, прийнятої державами ЄС на конференції у Ризі 5–6 березня 2015 р., яка визначила основні принципи нормативно-правової бази використання БПЛА у Європі:

1) БПЛА повинні розглядатися як новий тип повітряних суден, а їх використання має регулюватися пропорційно ризику кожної операції.

2) Правила безпеки для БПЛА повинні бути розроблені у терміновому порядку на рівні ЄС.

3) Державні органи та промисловість повинні вкладати кошти у технології та стандарти, необхідні для інтеграції БПЛА в авіаційній системі ЄС.

4) Суспільне визнання безпілотних послуг має ключове значення. Конфіденційність і захист персональних даних повинні бути гарантовані.

5) Оператор БПЛА несе відповідальність за його використання. Повинна бути передбачена можливість ідентифікувати його або її (наприклад, за допомогою ID-чипу) [4, с. 8].

Посприяла забезпеченню всебічного правового регулювання також ухвалена у 2015 р. Концепція ЄС із використання дронів, яку реалізують нині та яка містить комплекс загальних принципів у відповідній сфері. На першому

плані у Концепції – необхідність врахування ризиків щодо безпеки. Йшлося про зіткнення з іншими повітряними суднами, заподіяння шкоди людям, пошкодження майна, зокрема критичної та чутливої інфраструктури. Виділені категорії користування БПЛА: 1) відкрита категорія; 2) категорія специфічного функціонування БПЛА; 3) сертифікована категорія. Крім того, Концепція 2015 р. містила пропозиції щодо безпеки, захисту прав на приватне життя, захисту конфіденційної інформації та даних.

До відкритої категорії згідно з концепцією належить використання БПЛА з дуже низьким рівнем ризику. БПЛА мають літати у зоні прямої видимості зовнішнього пілота (на відстані до 500 м), знаходиться не вище 150 м над землею або водою, за межами визначених закритих зон (аеропортів, природних об'єктів, об'єктів, що мають відношення до безпеки держави та суспільства). Нагляд за використанням БПЛА може здійснювати поліція (як, наприклад, автомобілів), а дозволу спеціальних авіаційних органів не вимагається. Правове регулювання відкритої категорії мінімальне і стосується насамперед відмінностей від інших категорій.

Категорія специфічного функціонування передбачала децю вищі ризики у сенсі безпеки та можливість спільного використання повітряного простору. До початку функціонування БПЛА органи державної влади мали проаналізувати всі ризики та закріпити норми про їхнє запобігання, подолання чи пом'якшення. Оцінка ризиків повинна торкатися питань льотної придатності, експлуатаційних процедур, навколишнього середовища, компетентності залученого персоналу й організацій, статусу повітряного простору. Це могло би бути здійснено шляхом видачі відповідних дозволів.

Сертифікована категорія означала, що ризики щодо безпеки зростають до рівня, властивого звичайній цивільній авіації. Це зумовило особливості регулювання використання БПЛА, видачу як сертифікатів для звичайної авіації, так і спеціальних для БПЛА. Визначення меж між специфічним функціонуванням і сертифікованою категорією залишалось відкритим питанням, але підґрунтям для його розв'язання можуть бути міркування, пов'язані з кінетичною енергією, видом використання, складністю конструкції БПЛА, зокрема з погляду можливостей програмування польотів. Пілотам видаватимуть ліцензії, а оператори отримуватимуть дозвіл на роботу від відповідних органів державної влади. Використання БПЛА у несегрегованому повітряному просторі залишалось предметом оцінки стосовно безпеки з боку органу керівництва повітряним рухом [5, с. 3].

Крім того, Концепція 2015 р. надавала державам-членам ЄС можливість створити два види зон: 1) зони, де заборонені або обмежені польоти БПЛА; 2) зони, у межах яких пом'якшені певні вимоги, передбачені специфічним функціонуванням або сертифікованою категорією. Зони першого виду можуть бути створені з міркувань безпеки, конфіденційності або охорони довкілля, а другі, наприклад, для полегшення льотних випробувань нових конструкцій БПЛА, їхніх механізмів, деталей тощо [6, с. 5–6].

Нарешті, ризики щодо конфіденційної інформації та захисту даних мають бути проаналізовані державними органами, котрі ухвалюють рішення для їхнього усунення. Можливими засобами можуть бути самостійна реєстрація операторів у веб-додатку, що підтримується органами влади, встановлення чіпів (SIM-карт) у БПЛА [7, с. 3].

У наступні роки ЄС продовжував роботу з розробки нормативно-правових актів саме на цих засадах. Проекти актів, які регулюють використання БПЛА у рамках сертифікованої категорії, мали бути підготовлені до кінця 2019 р. Що стосується відкритої категорії та категорії специфічного функціонування, то пропозиції щодо змісту відповідного регламенту були оприлюднені у серпні 2016 р. [8]. Надалі ЄААБ провело їхній експертний аналіз

та оцінку можливого впливу. Результати були опубліковані у травні 2017 р. [9].

Слід зазначити, що пропозиції спрямовані на безпечне використання БПЛА та вирішували проблему забезпечення гнучкості й інноваційності відповідної галузі. Значну увагу було приділено безпеці людей, захисту прав на приватне життя, конфіденційної інформації, даних. Технічні вимоги стосувалися, наприклад, дистанційної ідентифікації дронів. До вимог щодо роботи БПЛА належало, з-поміж іншого, визначення їхнього розташування – системи, яка інформує зовнішнього пілота, коли БПЛА входить у заборонену зону. Йшлося і про кваліфікацію зовнішніх пілотів. Крім того, оператори БПЛА повинні зареєструватися, за винятком випадків експлуатації літальних апаратів вагою до 250 г.

Планувалося, що держави-члени ЄААБ зможуть визначити зони на своїй території, де польоти БПЛА заборонені або обмежені (наприклад, для захисту чутливих районів) або де пом'якшені деякі вимоги. Для видів використання БПЛА, що представляють вищі ризики, проводитиметься оцінка ризиків і будуть визначені вимоги, яких необхідно дотримуватися перед польотом [10].

Наступним важливим кроком став Регламент №2018/1139, котрий замінив Регламент № 216/2008. Регламент 2018 р. передбачав, що сертифікат може бути необхідним для проектування, виробництва, обслуговування й експлуатації БПЛА та їхніх двигунів, гвинтів, деталей, обладнання, зокрема призначеного для дистанційного керування, для роботи персоналу, у т. ч. зовнішніх пілотів, а також організацій, пов'язаних із використанням БПЛА. Сертифікат визначає обмеження у сфері безпеки, умови експлуатації та права користувачів. Додатково урегульовано порядок видачі та відзвучення сертифікатів, уточнено повноваження ЄААБ.

Загальні норми про вимоги до обладнання, стану, порядку використання БПЛА, кваліфікації осіб, що працюють із БПЛА, до дій організацій, які займаються розробкою, виробництвом, обслуговуванням, підтримкою, супутніми послугами та навчанням, містяться у спеціальному Додатку IX до Регламенту № 2018/1139. Ним передбачено, що БПЛА має бути безпечним у всіх аспектах його використання, особливості та функціональні можливості БПЛА повинні враховувати принципи поваги до приватного життя, збереження конфіденційності інформації, захисту персональних даних, забезпечувати легку ідентифікацію БПЛА, особливості функціонування у певних географічних зонах, відстані від оператора або на певних висотах.

Пілоти та інші особи, залучені до експлуатації БПЛА, повинні бути добре обізнані з інструкціями виробника, засобами безпечного й екологічного використання БПЛА у повітряному просторі, всіма характеристиками БПЛА, правилами руху у повітряному просторі, процедурами зв'язку із наземними службами.

Під час використання БПЛА необхідно забезпечувати безпеку третіх сторін на землі та інших користувачів пові-

тряного простору, мінімізувати ризики, що виникають внаслідок несприятливих зовнішніх і внутрішніх умов, на всіх етапах польоту підтримувати належну відстань від інших об'єктів, ефективно використовувати радіочастотний спектр, щоб уникнути виникнення шкідливих перешкод. Електромагнітний вплив від функціонування БПЛА не повинен досягати рівня, за якого радіо- та телекомунікаційне обладнання або інше обладнання не може працювати за призначенням. Визначено, що БПЛА мають відповідати вимогам екологічних показників, викладеним у Додатку III до Регламенту № 2018/1139 [11].

Результатом реалізації зусиль із подальшого удосконалення правової бази використання БПЛА стало прийняття Європейською комісією у березні 2019 р. Делегованого регламенту Комісії про безпілотні системи й операторів безпілотних літальних апаратів третіх країн. Цей Регламент визначив: 1) поняття та класифікацію БПЛА; 2) вимоги щодо забезпечення безпеки використання БПЛА; 3) вимоги щодо маркування БПЛА; 4) вимоги до дистанційних пілотів БПЛА; 5) основні напрямки співробітництва щодо БПЛА [12, с. 88].

Наступним важливим документом, спрямованим на розвиток правового регулювання використання БПЛА, став Регламент (ЄС) 2019/947 Європейської комісії про правила та процедури експлуатації БПЛА. Регламент, який набув чинності 31 грудня 2020 р., мав за мету уніфікувати правила польотів для БПЛА у спільному європейському небі. До новацій цього документа слід віднести: 1) визначення трьох категорій БПЛА у сенсі їх практичної експлуатації: а) відкритої, б) спеціальної, в) з обов'язковим допуском (ст. 3–6); 2) нові правила процедури в рамках вимог до зовнішніх (дистанційних) пілотів (ст. 8–9); умови експлуатації БПЛА в рамках спеціальних географічних зон (ст. 15); експлуатацію БПЛА в рамках клубів та асоціацій авіамоделістів (ст. 16). Додаток до Регламенту 2019/947 містить низку більш конкретних вимог до трьох визначених категорій БПЛА [13].

Висновок. Незважаючи на різні трактування дослідників в авіаційній сфері щодо неможливості використання традиційних підходів, сформульованих сучасним міжнародним повітряним правом для розробки та впровадження правових стандартів регламентації використання БПЛА, чинні правові стандарти у цій сфері спростовують ці твердження.

Так, на сучасному етапі регіональні правові моделі використання БПЛА, які діють у Європейському Союзі, повністю задовольняють такі вимоги, як системність, швидка адаптація у практичній діяльності та відповідність міжнародним стандартам у цій сфері.

Система правових стандартів у сфері БПЛА у ЄС, з огляду на її перспективний розвиток, має усі шанси стати базовою моделлю для вирішення проблем, пов'язаних із використанням БПЛА як на міжнародному, так і на державному рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Григоров О.М. Правова регламентація використання цивільних безпілотних літальних апаратів: стандарти ІКАО та практика України. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 02/2020. С. 14–17.
2. Первую в мире систему контроля полётов «беспилотников» протестирует Vodafone. URL: <https://nag.ru/material/31753>.
3. Du H., Heldeweg M.A. An experimental approach to regulating non-military unmanned aircraft systems. *International Review of Law, Computers & Technology*. 2018. P. 3–4.
4. Світовий досвід правового регулювання використання безпілотників – Інформаційна довідка, підготована Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. 2016. URL: https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/drone_use_regulation_worldwide.pdf.
5. Concept of Operations for Drones. A risk based approach to regulation of unmanned aircraft. European Aviation Safety Agency. 2015. 10 p.
6. Draft acceptable means of compliance (AMC) and guidance material (GM) to Regulation ... [IR] laying down rules and procedures for the operation of unmanned aircraft and to the Annex (Part-UAS – UAS operations in the 'open' and 'specific' categories). European Aviation Safety Agency. 2018. 40 p.
7. Concept of Operations for Drones. A risk based approach to regulation of unmanned aircraft. European Aviation Safety Agency. 2015. 10 p.
8. European ATM Master Plan: Roadmap for the safe integration of drones into all classes of airspace. European Aviation Safety Agency. 2016. 33 p.
9. Introduction of a regulatory framework for the operation of drones. Unmanned aircraft system operations in the open and specific category. Notice of Proposed Amendment 2017-05 (A). European Aviation Safety Agency. 2017. 128 p.

10. Drones – regulatory framework background. European Aviation Safety Agency. URL: <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/civil-drones-rpas/drones-regulatory-framework-background>.

11. 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 (Text with EEA relevance.) PE/2/2018/REV/1. Official Journal. 22.8.2018. L 212. P. 1–122.

12. Ковтюх Н.П. Адміністративно-правове регулювання використання безпілотних літальних апаратів у Європейському Союзі. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 3. 2019. С. 88–89.

13. Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge Amtsblatt der Europäischen Union. L152/45. 11.6.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0947&rid=1>.