

Стратегічний план  
розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року

1. Загальні положення

Відповідно до статті 32 Закону України «Про транспорт» до складу авіаційного транспорту входять підприємства повітряного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, аерофотозйомки, сільськогосподарські роботи, а також аеропорти, аеродроми, аероклуби, транспортні засоби, системи управління повітряним рухом, навчальні заклади, ремонтні заводи цивільної авіації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу авіаційного транспорту.

Відповідно до підпункту 5 статті 4 Повітряного кодексу України державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснюють у межах повноважень:

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, – Міністерство інфраструктури України;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації (уповноважений орган з питань цивільної авіації), – Державна авіаційна служба України (Державіаслужба).

Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі

авіації, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення.

Розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами України та іноземними цивільними повітряними суднами, фактів порушення порядку використання повітряного простору України покладається на спеціалізовану експертну установу з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами - Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами (НБРЦА).

Отже, два вищезазначені центральні органи виконавчої влади мають бути безпосередньо залучені до формування та подальшої реалізації Стратегічного плану. Роль НБРЦА суто технічна і не передбачає участі у формуванні та реалізації державної політики і стратегічних пріоритетів у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174-р затверджено Транспортну стратегію України на період до 2020 року, частиною якої стали принципи, напрями та пріоритети розвитку авіаційного транспорту. Ключовим напрямом щодо авіаційного транспорту беззаперечно є інтеграція цивільної авіації до Спільного авіаційного простору з Європейським Союзом (ЄС). Нагальним питанням є своєчасне внесення змін до чинної Транспортної стратегії України в частині авіаційного транспорту, з урахуванням, зокрема, реального стану справ та перебігу подій у державі та в усьому світі.

Крім того, наказом Мінінфраструктури від 15 січня 2014 року № 18 затверджено Галузеву програму з безпеки польотів на 2014 - 2016 роки, метою якої є гарантування безпечного виконання авіаційних перевезень та робіт повітряним транспортом України.

З метою вирішення актуальних питань розвитку аеропортів, реконструкції та розбудови аеропортової інфраструктури, задоволення потреб

національної економіки і населення в авіаційних перевезеннях та підвищення конкурентоспроможності авіаційної галузі України Міністерством інфраструктури України розроблено Концепцію Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2013 року № 944. Наразі відбувається узгодження самої Державної цільової програми розвитку аеропортів до 2023 року, яка передбачає реалізацію запланованих у Концепції заходів.

Угода про Спільний авіаційний простір (САП) була парафована 28 листопада 2013 року у Вільнюсі (Литовська Республіка). Наразі причиною відтермінування підписання Угоди про САП є відсутність консенсусу між Іспанією та Великою Британією в контексті застосування Угоди до аеропорту Гібралтар. Українська сторона вживає всіх можливих заходів щодо прискорення підписання Угоди про САП.

Метою укладання Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір є гармонізація законодавства в галузі цивільної авіації, сприяння промислового співробітництва та поступова лібералізація ринків. Укладання Угоди передбачає об'єднання авіатранспортних ринків України та ЄС, що сприятиме ефективнішому використанню ринку авіаперевезень та покращенню якості послуг, розвитку транзитного потенціалу України, інтегруванню України до Європейських авіаційних структур та зміцненню авторитету країни як авіаційної європейської держави.

У рамках положень Угоди про САП Державіаслужба за участю фахівців Міністерства інфраструктури України розпочала роботу з розроблення нормативно-правових актів, аналогів 101-го акта авіаційного законодавства ЄС, вимоги та стандарти яких підлягають імплементації в національне законодавство України. Докладний перелік таких вимог міститься у Додатку I до Угоди про САП.

Важливо враховувати міжнародні аспекти цивільної авіації. Так, з 1992 року здійснювалася робота, яка сприяла повноцінному входженню

України у міжнародну авіатранспортну спільноту та виходу українських авіаперевізників на міжнародні ринки повітряних перевезень.

Для цього забезпечено набуття членства у таких міжнародних авіаційних організаціях:

Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), повне членство з 09 вересня 1992 року;

Європейська конференція цивільної авіації (ЄКЦА), повне членство з 15 грудня 1999 року;

Європейська організація з безпеки аеронавігації (ЄВРОКОНТРОЛЬ), повне членство з 01 травня 2004 року.

Наразі Україна має широкі міжнародні зобов'язання за 39 міжнародними договорами у рамках міжнародного повітряного права (з них 28 під егідою ІКАО, 1 під егідою ЄКЦА та 7 під егідою ЄВРОКОНТРОЛЮ), 66 двосторонніми міжурядовими угодами про повітряне сполучення, Угодою між Україною та ЄС про певні аспекти повітряного сполучення («горизонтальна угода») та іншими міжнародними договорами України, включаючи Додаток у сфері авіаційного транспорту до ГАТТ/СОТ, в рамках розвитку регіонального співробітництва у межах Європейського регіону, СНД та країн Чорноморсько-Кавказького регіону.

Майбутній розвиток ринку авіаційних перевезень в Україні значною мірою залежатиме від ефективності державного регулювання, правовою основою якого є Повітряний кодекс України, закони України «Про природні монополії», «Про транспорт», «Про ліцензування видів господарської діяльності» та ін. Важливою складовою державної політики також є удосконалення нормативно-правової бази в частині приведення її у відповідність із сучасними міжнародними вимогами, що формуються з боку ЄС, Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), Європейської конференції цивільної авіації (ЄКЦА), Європейської організації з безпеки аеронавігації (ЄВРОКОНТРОЛЬ).

## 2. Огляд галузі та аналіз поточної ситуації

За прогнозом Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО), у період з 2012 по 2023 роки загальний попит на повітряні перевезення у світі щороку зростатиме в середньому на 4-5 %.

Авіакомпанії світу збільшили у 2014 році пасажирообіг (кількість пасажирів, помножена на дальність їх перельоту) на 5,9 %, про що свідчать дані Міжнародної асоціації повітряного транспорту (ІАТА). Це перевищує середні темпи приросту показника за останнє десятиліття, що становить 5,6 %.

Навпаки, в Україні нині переважають негативні тенденції. Наприкінці 2015 року авіаційний транспорт опинився у важкому стані. На тлі складної політико-економічної ситуації відбувається стабільне падіння попиту на авіаційні перевезення. За даними НБУ, відбувається падіння ВВП, знецінення національної валюти (девальвація гривні у 2014 році на 97,3% щодо дол. США), тому відповідно погіршується купівельна спроможність населення.

Нещодавні події як безпосередньо в цивільній авіації (катастрофа Боїнга 777 Малайзійських авіаліній), так і в політиці (анексія Криму Російською Федерацією) сприяли загостренню негативних тенденцій. Не працюють аеропорти Донецька, Луганська, аеропорти Криму опинилися поза межами фактичного контролю з боку України, вітчизняні та іноземні авіакомпанії скорочують кількість рейсів на певних маршрутах або взагалі скасовують їх, істотно зменшується кількість рейсів у повітряному просторі України.

За даними Державіаслужби, пасажирські та вантажні перевезення у I півріччі 2015 року здійснювала 31 вітчизняна авіакомпанія, за статистичними даними - за півроку виконано 31,1 тис. комерційних рейсів (за I півріччя 2014 року - 37,9 тис.). Кількість перевезених пасажирів скоротилася порівняно з аналогічним періодом минулого року на 8,5 % та становить 2730,9 тис. осіб, обсяги перевезень вантажів та пошти - на 8,4 % та становлять 32,9 тис. тонн.

За підсумками I півріччя 2015 року 95 % від загальних обсягів пасажирських перевезень припадає на авіакомпанії «Міжнародні Авіалінії України», «Ютейр Україна», «Авіалінії «Візз Ейр Україна», «Роза вітрів» та «Дніпроавіа».

При цьому зростання обсягів пасажирських перевезень спостерігалось лише в авіакомпанії «Міжнародні авіалінії України» (на 20,1 %). В інших зазначених провідних авіаперевізників обсяги пасажирських перевезень скоротилися.

Регулярні польоти між Україною та країнами світу в I півріччі 2015 року здійснювали 8 вітчизняних авіакомпаній до 38 країн світу та 33 іноземні авіакомпанії з 26 країн світу. Перевезено відповідно 1840,9 тис. пасажирів (зростання на 1,6 %) та 1725,1 тис. пасажирів (скорочення на 14,6 %).

Упродовж зазначеного періоду розпочато експлуатацію на регулярній основі двох нових міжнародних ліній: з Дніпропетровська до Бургаса (Болгарія) («Дніпроавіа») та з Одеси до Вільнюса (Литовська Республіка) («Міжнародні авіалінії України»).

На внутрішніх регулярних лініях пасажирські перевезення між 8 містами України здійснювали 5 українських авіакомпаній, перевезено 268,8 тис. пасажирів (у I півріччі 2014 року - 351,3 тис. пасажирів).

Середній відсоток зайнятості пасажирських крісел на міжнародних регулярних рейсах українських авіакомпаній у звітному періоді збільшився порівняно з показником попереднього року на 5,8 відсоткових пунктів та становить 75,8 %, внутрішніх регулярних - на 6,7 відсоткових пунктів та становить 68 %.

Перевезення вантажів та пошти виконували 18 вітчизняних авіакомпаній, більша частина перевезень - це перевезення чартерними рейсами в інших державах в рамках гуманітарних та миротворчих програм ООН, а також згідно з контрактами та угодами з іншими замовниками. Протягом звітного періоду 79 % від загальних обсягів перевезень припадає на АНТК «Антонов»,

авіакомпанії «Максимум Ейрлайнс», «Міжнародні авіалінії України», «ЗетАвіа», «Урга» та «Українські вертольоти».

Комерційні рейси вітчизняних та іноземних авіакомпаній у 2015 році обслуговували 14 українських аеропортів. Кількість відправлених та прибулих упродовж січня - червня поточного року повітряних суден становить 56,9 тис. (проти 75,4 тис. за I півріччя 2014 року). Пасажиропотоки через аеропорти України зменшилися на 11,8 % та становили 4708,2 тис. пас., поштовантажопотоки - на 8,9 % та становили 15,3 тис. тонн.

При цьому слід зазначити, що за підсумками I півріччя поточного року зафіксовано зростання обсягів пасажирських перевезень через аеропорти Бориспіль (на 2,3 %) та Одеса (на 1,3 %), які становили відповідно 3201 тис. пас. та 421,4 тис. пас. Пасажиропотоки через аеропорт Харків скоротились на 38 % та становили 148,1 тис. пас., Дніпропетровськ - на 31,7 % та становили 158,7 тис. пас., Київ (Жуляни) - на 20,5 % та становили 448,7 тис. пас., Львів - на 7,7 % та становили 234,9 тис. пасажирів.

Державним підприємством обслуговування повітряного руху України (Украерорух) за I півріччя 2015 року надано послуги з аеронавігаційного обслуговування 107,2 тис. польотів проти 212,2 тисяч за відповідний період минулого року. Кількість обслугованих польотів, виконаних літаками та вертольотами авіакомпаній України, зменшилася на 18,2 %, іноземними авіакомпаніями - на 56,5 %.

Незважаючи на викладене, потенціал розвитку в Україні ринку авіаційних перевезень є надзвичайно високим. Це обумовлено її значною територією (найбільша за площею країна континентальної Європи), чисельністю населення - 43 млн. осіб (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя), його стрімкою урбанізацією, значною кількістю великих міст, а також вигідним географічним розташуванням України на перехресті транзитних шляхів між Сходом та Заходом. Вочевидь, можливість використання цього потенціалу збільшуватиметься в умовах політичної стабілізації, економічного зростання, а

також поступового підвищення платоспроможності населення, його потреб на авіаперельоти у справах бізнесу та туризму.

Україна впевнено крокує шляхом лібералізації авіаційних перевезень, намагаючись розширити географію повітряних сполучень.

Попри те, що підписання Угоди про САП затримується, реформування сектору й далі триватиме відповідно до принципів та умов, визначених цією Угодою. Таким чином, Україна матиме змогу прискорити процес завершення першого етапу Угоди про САП, отримуючи реальні переваги від докладених зусиль.

У міжнародних аеропортах «Львів» та «Одеса» розпочався експеримент із запровадження принципів режиму «відкритого неба», але, на жаль, нині немає суттєвих результатів його дії, оскільки зняття існуючих обмежень щодо повітряного сполучення між країнами є довготривалим процесом.

14 липня 2015 року підписано Угоду про «відкрите небо» між Україною та США, що замінить чинну Угоду між Урядами України та США про повітряний транспорт від 5 червня 2000 року. Нова Угода передбачає зняття обмежень щодо кількості авіаперевізників з кожної сторони, рейсів і географії польотів. Угода про «відкрите небо» базується на засадах справедливої конкуренції та вільного встановлення тарифів, залежно від комерційної ситуації на ринку з мінімальним втручанням з боку регулятора. Угоду ратифіковано Верховною Радою України 4 листопада 2015 року, при цьому відповідне набрання нею чинності передбачається після завершення внутрішньодержавних процедур.

Укладення зазначеної Угоди стало можливим, зокрема, завдяки отриманню Україною 19 вересня 2013 року 1 категорії FAA (ФАА – Федеральної Авіаційної Адміністрації США). На підставі аудиту FAA було встановлено, що Україна відповідає всім нормам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО).

Саме тому, важливо визначити проблемні питання, які потребують вирішення у середньостроковій перспективі, щоб зберегти існуючий потенціал



авіаційного транспорту у важкі часи, сприяючи інтеграційним процесам, що відбуваються.

До таких проблем можна віднести, зокрема:

розрізненість чинних стратегічних документів щодо розвитку галузі цивільної авіації;

необхідність приведення основного авіаційного законодавства України у відповідність із міжнародним законодавством;

необхідність удосконалення моделі державного регулювання галузі цивільної авіації з чітким розмежуванням функцій та повноважень;

необхідність створення рівних та прозорих умов для функціонування ринків авіаційних перевезень, наземного обслуговування та інших супутніх ринків, що функціонують в цивільній авіації, з метою розвитку конкуренції та якості послуг;

часта зміна керівництва підприємств галузі, що не дає змоги реалізовувати стратегічні завдання, підвищувати ефективність діяльності підприємств;

неефективне управління державним майном, зокрема аеропортів;

повільне запровадження сучасних методів забезпечення та нагляду за безпекою польотів;

слабка зовнішня політика України щодо просування авіаційної техніки власного виробництва на зовнішні ринки;

повільне переорієнтування авіаційної промисловості на сучасні світові стандарти як суто технічні, так і стосовно подальшого підтримання в належному стані авіаційної техніки, що перебуває в експлуатації;

відсутність механізмів для реалізації державно-приватного партнерства;

непрозорість діяльності державних органів для зацікавлених підприємств та громадськості;

недостатня інституційна спроможність органів державного регулювання галузі цивільної авіації.

### 3. Визначення стратегічних напрямів та цілей розвитку галузі авіаційного транспорту

Стратегічний план має на меті впровадження загальнодержавної політики реформ та застосування принципів доброго врядування, включаючи розвиток інституційної спроможності та електронного врядування, боротьбу з корупцією та прозорість.

Стратегія розвитку авіаційного транспорту України повинна враховувати інтеграційні аспекти Угоди про САП та зберігати досягнуті здобутки, досвід і потенціал як матеріального та нематеріального характеру в галузі цивільної авіації.

Враховуючи зазначене, стратегічними цілями розвитку авіаційного транспорту в Україні мають бути:

- розвиток інфраструктури авіаційного транспорту;

- забезпечення населення доступними, якісними та безпечними послугами з повітряних перевезень;

- посилення міжнародної діяльності України у галузі цивільної авіації;

- реформування системи управління галузі цивільної авіації.

Відповідні стратегічні цілі наведено нижче:

- щодо розвитку інфраструктури авіаційного транспорту - реалізація Державної цільової програми розвитку аеропортів до 2023 року та інших інфраструктурних проектів;

- щодо забезпечення населення доступними та якісними послугами з повітряних перевезень:

- збільшення обсягу перевезень пасажирів і вантажів, у тому числі й транзитних;

- максимальна лібералізація ринку авіаційних перевезень;

- створення умов для розвитку конкуренції;

- запровадження регулювання тарифів природних монополій галузі, зокрема стосовно аеронавігаційного обслуговування та аеропортових зборів;

щодо посилення міжнародної діяльності України у галузі цивільної авіації - забезпечення активної участі України у міжнародних організаціях цивільної авіації;

щодо реформування системи управління галузі цивільної авіації:

створення ефективної структури управління галуззю, яка відповідатиме сучасним викликам;

запровадження сучасних підходів щодо здійснення нагляду за безпекою польотів та забезпечення авіаційної безпеки;

забезпечення доступності інформації щодо діяльності державних органів для підприємств авіаційної галузі та громадськості.

Перелік стратегічних цілей та завдань Стратегічного плану розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року наведено у додатку.

#### 4. Шляхи виконання Стратегічного плану

№	Ціль	Шлях виконання
1.	Розвиток інфраструктури авіаційного транспорту	Затвердження та реалізація Державної цільової програми розвитку аеропортів на основі схваленої концепції
		Затвердження та реалізація Стратегії розвитку аеронавігаційної системи України до 2025 року
		Розвиток інфраструктури для транзитних пасажирів на базі державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Бориспіль»
2.	Збільшення обсягу перевезень пасажирів і вантажів, у тому числі й транзитних	Створення сприятливих умов для залучення нових авіаперевізників
		Запровадження новітніх технологій та міжнародних стандартів якості щодо

		надання послуг з авіаційних перевезень
3.	Максимальна лібералізація ринку авіаційних перевезень	<p>Підписання угоди про САП та внесення потрібних змін до національного законодавства</p> <p>Направлення запитів з пропозицією щодо взаємної лібералізації двосторонніх угод про повітряне сполучення до решти країн світу (окрім ЄС), з якими встановлено обмеження на виконання польотів, частоту виконання польотів, або пунктів</p>
4.	Створення умов для розвитку конкуренції	<p>Створення сприятливих умов для започаткування та ведення господарської діяльності в галузі цивільної авіації (порядок надання та анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, порядок доступу до ринку наземного обслуговування в аеропортах України тощо)</p> <p>Залучення відповідних державних органів та установ до вирішення питань, пов'язаних з ціноутворенням на паливо, валютними та митними обмеженнями, що впливають на формування кінцевої вартості квитка для пасажирів</p> <p>Прийняття закону щодо особливостей державного регулювання діяльності з перевезення пасажирів та/ або вантажу повітряним транспортом</p>
5.	Запровадження регулювання тарифів	Передача функції щодо затвердження тарифів авіаційних природних монополій до

	природних монополій галузі, зокрема стосовно аеронавігаційного обслуговування та аеропортових зборів	спеціального органу
6.	Забезпечення активної участі України у впливових авіаційних структурах	Підтримка участі України у Європейському Агентстві з безпеки польотів як спостерігача на підставі Угоди про САП Призначення постійного представника України при ІКАО у м. Монреалі за сприянням МЗС
7.	Створення ефективної структури управління галуззю, яка відповідатиме сучасним викликам	Розподіл повноважень між органами державної влади, що здійснюють регулювання у галузі цивільної авіації з метою уникнення дублювання функцій та усунення існуючих прогалин Реорганізація Державної авіаційної служби України Реформування НБРЦА та включення його до складу єдиного органу з розслідування подій на усіх видах транспорту
8.	Запровадження сучасних підходів щодо здійснення нагляду за безпекою польотів та забезпечення авіаційної безпеки	Розроблення та прийняття Державної програми з безпеки польотів відповідно до стандартів та рекомендованої практики ІКАО та передових практик ЄС, яка стане основою впровадження Системи управління безпекою польотів Прийняття та реалізація Закону України

		«Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»
		Урегулювання питання щодо експлуатації безпілотних літальних апаратів шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів
9.	Забезпечення доступності інформації щодо діяльності державних органів для підприємств авіаційної галузі та громадськості	Забезпечення належного інформування громадськості за допомоги засобів Інтернет та мас-медіа Залучення представників громадськості до обговорення суспільно важливих питань

## 5. Очікувані результати та індикатори виконання

Сталість авіаційного сектору в умовах інтеграції до САП та розвитку конкуренції.

Індикатор: розвиток внутрішніх та міжнародних перевезень, зростання пасажиропотоків, у тому числі трансферного, а також розвиток нових маршрутів;

ефективність управління галуззю.

Індикатор: збільшення розмірів приватних інвестицій, вихід на вітчизняний ринок нових авіакомпаній, залучення іноземних операторів управління аеропортами;

забезпечення безпеки польотів.

Індикатор: затвердження та виконання заходів Державної програми з безпеки польотів;

зменшення кількості авіаційних подій та інцидентів;

забезпечення авіаційної безпеки.

Індикатор: прийняття та реалізація Закону України « Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації»;

зближення систем сертифікації України та ЄС (у частині авіаційної техніки, безпеки польотів, персоналу, технічного обслуговування повітряних суден та ін.).

Індикатор: позитивні результати стандартизаційних візитів авіаційних експертів Європейського Агентства з безпеки польотів; поступове взаємне визнання авіаційних документів (сертифікатів, ліцензій тощо).

#### 6. Ризики для виконання Стратегічного плану

Повільність оновлення нормативно-правової бази, що регулює діяльність авіаційного транспорту в умовах економічного спаду;

відсутність ключових політичних рішень на найвищому державному рівні;

складність процесів реформування та інтеграції;

необхідність значних інвестицій в інфраструктуру аеропортів;

брак фінансових ресурсів, недостатній прибуток для підтримки загальної аеропортової інфраструктури;

відсутність професійних та досвідчених менеджерів для проведення реформування, передусім у інфраструктурній сфері;

слабкість кадрового потенціалу, відсутність зацікавленості у молодих спеціалістів;

низька продуктивність праці та мотивація робітників;

відсутність корпоративної політики та соціальної відповідальності держави;

візові обмеження для громадян України;

затримка у підписанні Угоди про САП.