



Кузнецов С. О.,
к. ю. н., доцент,
професор кафедри морського та
митного права Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)



Слатвінська В. М.,
Національний університет
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)

УДК 347.799.6:656.62(477):341.174.001.8(4)

СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ ВНУТРІШНІХ ВОДНИХ ШЛЯХІВ УКРАЇНИ: ДИРЕКТИВА № 87/540/ЄЕС (Частина I)

Стаття присвячена дослідженню положень чинного законодавства України та положень Директиви Ради № 87/540/ЄЕС з метою визначення умов її імплементації та реалізації її положень в Україні. Визначено місце Директиви у системі законодавства України. Проаналізовано понятійно-термінологічний апарат, а саме поняття «імплементація», «реалізація», «адаптація» в контексті теорії держави та права, адміністративного та міжнародного права.

Ключові слова: імплементація, реалізація, адаптація, внутрішні водні шляхи, Директива № 87/540/ЄЕС.

Sergiy Kuznetsov, Valeriya Slatvinska. European Union Standards for Ukrainian Inland Waterways: Directive № 87/540/EEC (Part I). – Article.

The article is devoted to the study of the provisions of the current legislation of Ukraine and the provisions of Council Directive 87/540 / EEC with a view to determining the conditions for its implementation and realization of its provisions in Ukraine. The place of the Directive in the system of Ukrainian legislation has been determined. The conceptual-terminological apparatus, namely, the terms “implementation», «realization», «adoption» are analyzed in the contest of the theory of state and law, administrative and international law.

Keywords: implementation, realization, adoption, inland waterways, Directive № 87/540/EEC.

Кузнецов С. А., Слатвинская В. Н. Стандарты Европейского Союза для внутренних водных путей Украины: Директива № 87/540/ЕЕС (Часть I). – Статья.

Статья посвящена исследованию положений действующего законодательства Украины и положений Директивы № 87/540/ЕЭС с целью определения условий ее осуществления и реализации ее положений в Украине. Определено место Директивы в системе законодательства Украины. Проанализирован понятийно-терминологический аппарат, а именно понятия «имплементация», «реализация», «адаптация» в контексте теории государства и права, административного и международного права.

Ключевые слова: имплементация, реализация, адаптация, внутренние водные пути, Директива № 87/540/ЕЕС.

11 жовтня 2017 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Стратегію імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожня карта») (далі – Стратегія-2017), затверджено План заходів з імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту (далі – План-2017) та надано Перелік розпоряджень Кабінету Міністрів України, що втратили чинність у зв'язку з прийняттям вказаного розпорядження Кабінету Міністрів України [1].

Стратегію-2017 було розроблено відповідно до пункту 2 доповнення XVII-6 «Положення щодо моніторингу» додатка XVII «Нормативно-правове наближення» розділу IV «Торгівля і питання, що пов'язані з торгівлею» та на виконання положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми держава-

ми-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), згідно з якими передбачено наближення національного законодавства у сфері послуг з міжнародних морських перевезень до права Європейського Союзу, а саме підрозділу 7 «Транспортні послуги» частини п'ятої «Нормативно-правова база» глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» [2]. А рішення про приєднання до Угоди про асоціацію Україною було відзначено за допомогою прийнятого Закону України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [3].

Метою Стратегії-2017 є запровадження режиму внутрішнього ринку у відповідному секторі за принципом взаємності та набуття повного режиму внутрішнього ринку у сфері послуг з міжнародних морських перевезень, що відповідає положенням підрозділу «Ключові показники ефективності досягнення цілі до 2020 року» розділу «Ціль 1 – економічне зростання» середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275-р [4].

Як зазначено у Розділі «Загальна частина» Стратегії-2017 її прийняття разом з Планом-2017 обумовлено невиконанням схвалених раніше планів імплементації положень *acquis* Європейського Союзу у галузі морського та внутрішнього водного транспорту, зазначених у додатках XVII і XXXII до Угоди про асоціацію.

У частині, що стосується теми дослідження йдеться, зокрема, про розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 269-р «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері дипломування моряків на морському та річковому транспорті» [5]. У додатку до цього розпорядження наведено Перелік актів законодавства ЄС у сфері дипломування моряків на морському та річковому транспорті, імплементація яких здійснюється згідно із схваленими планами (далі – Перелік-2015). Одним з таких актів законодавства ЄС, відповідно до пункту 1 Переліку-2015, є Директива Ради 87/540/ЄЕС від 9 листопада 1987 р. про доступ до перевезення товарів водними шляхами для національного та іноземного транспорту і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікацій-

ного рівня для провадження такої діяльності (Офіційний вісник ЄС, L 323, 12 листопада 1987 р., с. 20–24) [6], імплементація якої повинна була здійснюватися у відповідності до схваленого розпорядженням Кабінетом Міністрів України планом [5] (далі – План-2015).

Відповідно до Плану-2015 (частина 1 «Підстави розроблення плану імплементації» Розділу 1 «Загальна частина») було визначено строк імплементації Директиви – протягом 3 років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію. При цьому зазначено, що вказана Директива підпадає під тимчасове застосування відповідно до частини третьої-четвертої статті 486 Угоди про асоціацію (Зміст ч.ч. 3,4 статті 486 – наведено у Додатку).

Головними органом, відповідальним за організацію роботи та виконання заходів, передбачених Планом-2015 (частина 4 «Головний виконавець та співвиконавці» Розділу 1 «Загальні положення») було призначено Мінінфраструктури (в частині розробки та затвердження нормативно-правових актів). Співвиконавцями визначено: Державну службу з безпеки на транспорті, Державну регуляторну службу, Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст.

Забезпечення виконання Плану-2017 (пункт 3 розпорядження Кабінету Міністрів України [1]) доручено Міністерству інфраструктури разом з іншими центральними органами виконавчої влади у межах відповідних бюджетних призначень, а також за рахунок ресурсів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством.

Відповідно до положень Стратегії-2017 (Розділ «Моніторинг реалізації Стратегії і виконання плану заходів»), Мінінфраструктури є органом, який відповідає за проведення моніторингу її реалізації та за подання пропозицій Кабінету Міністрів України стосовно внесення змін до Стратегії-2017 та Плану заходів-2017, а також за організацію обміну інформацією з Європейським Союзом з питань наближення та застосування відповідної галузі права Європейського Союзу. Кожного півріччя до 30 січня та 30 липня Мінінфраструктури має подавати до Кабінету Міністрів України звіт про стан реалізації Стратегії-2017 та Плану-2017 і один раз на рік готує пропозиції щодо необхідності внесення до них змін.

Органи виконавчої влади повинні подавати Мінінфраструктури інформацію про стан виконання пунктів Плану-2017, за якими вони є головними виконавцями або співвиконавцями. У разі несвое-

часного виконання відповідних пунктів Плану-2017 відповідальні органи виконавчої влади повинні повідомити про підстави та причини несвоєчасного виконання та/або невиконання відповідних заходів. У разі потреби зазначені органи виконавчої влади мають подавати Мінінфраструктури пропозиції про внесення змін до Стратегії-2017 та/або Плану-2017 (Стратегія-2017, Розділ «Моніторинг реалізації Стратегії і виконання плану заходів»).

План-2017 враховує усі заходи, необхідні для імплементації до законодавства України положень, зазначених у ньому документів Європейського Союзу (Стратегія-2017, Розділ «Загальна частина»).

Заходи, необхідні для імплементації положень Директиви Ради 87/540/ЄЕС про доступ до перевезення вантажів водними шляхами для національного та міжнародного транспорту і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності (далі – Директива Ради 87/540/ЄЕС), визначені в пунктах 3, 4 та 5 Плану-2017. Відповідно до пункту 3 передбачається розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту законодавчого акту стосовно вимог до професійної компетенції перевізника та механізму взаємного визнання відповідних кваліфікаційних документів або забезпечення супроводження відповідного законопроекту під час розгляду у Верховній Раді України з урахуванням імплементації положень Директиви Ради 87/540/ЄЕС (відповідальний орган – Мінінфраструктури; строк виконання – 2018 рік). Відповідно до пункту 4 передбачається розроблення та прийняття нормативно-правового акту Мінінфраструктури, що впливає з положень законодавчого акту (пункт 3 Плану-2017) та Директиви Ради 87/540/ЄЕС (відповідальні органи – Мінінфраструктури та МЗС; строк виконання – у строк, встановлений законодавчим актом, після набрання ним чинності). Відповідно до пункту 5 передбачається розроблення та затвердження стандарту вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту відповідно до Директиви Ради 87/540/ЄЕС (відповідальні органи – МОН та Мінінфраструктури; строк виконання – 2019 рік).

Директиву Ради 87/540/ЄЕС – *Council Directive 87/540/EEC of 9 November 1987 on access to the occupation of carrier of goods by waterway in national and international transport and on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications for this occupation* (тут і далі наводиться англійською мовою відповідно до

тексту оригіналу [6]) було ухвалено Радою Європейського Союзу з огляду на Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (наразі це Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) [7], зокрема його статтю 75 (тепер 95), маючи на увазі пропозицію Комісії [8], висновок Європейського Парламенту [9] та висновок Економічно-соціального Комітету [10]. За переконанням Ради Європейського Союзу організація транспортного ринку є однією з необхідних передумов для провадження спільної транспортної політики, передбаченої Договором про заснування ЄЕС, а ухвалення заходів, розроблених для координації умов доступу до здійснення перевезень, здатне сприяти досягненню свободи в наданні послуг і для ефективного використання права на заснування, оскільки існує необхідність спільного визнання дипломів, сертифікатів та інших документів про освітню кваліфікацію для діяльності, що охоплена цією директивою.

Отже, необхідно ухвалити положення про введення спеціальних правил, що регулюють доступ до здійснення перевезень товарів національними та міжнародними водними шляхами для покращення рівня кваліфікації перевізників. Таке удосконалення здатне допомогти встановленню ринку на надійній основі, виключивши структурну надлишковість і поліпшити якість послуг, що надаються в інтересах користувачів, перевізників й економіки в цілому.

Вищезазначене є підґрунтям для формулювання мети дослідження – здійснення порівняльного аналізу положень Директиви Ради 87/540/ЄЕС та положень чинного законодавства України, що стосуються імплементації цієї директиви, з метою визначення пропозицій щодо умов, необхідних для успішної реалізації положень директиви в Україні.

Почати дослідження слід, на наше переконання, з уточнення змісту понятійно-термінологічного апарату, що застосовувалося вище та використовуватиметься надалі.

Звертаємо увагу на те, що у сучасній правовій доктрині та на законодавчому рівні (нормативно-правове визначення) відсутнє єдине визначення змісту поняття «імплементація».

Так, в міжнародному праві це – організаційно-правова діяльність держав із метою реалізації їхніх міжнародно-правових зобов'язань [11, с. 667]; імплементація (міжнародного права) (англ. – *implementation*) – фактична реалізація міжнародних зобов'язань на

внутрішньодержавному рівні здійснюється шляхом трансформації міжнародно-правових норм у національні закони та підзаконні акти [12, с. 29]; імплементація означає цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, яка здійснюється індивідуально, колективно або в межах міжнародних організацій із метою своєчасної, всебічної і повної реалізації зобов'язань, прийнятих ними відповідно до міжнародного права [13, с. 53].

З точки зору теорії держави та права це – реалізація державою міжнародно-правових норм на своїй території [14].

Адміністративно-правова наука під імплементацією розуміє діяльність органів державної влади, яка має і міжнародний, і внутрішньодержавний характер та спрямована на вдосконалення законодавства через виконання країною своїх міжнародних зобов'язань [15, с. 7], процес наближення національного законодавства до міжнародного законодавства за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю [15, с. 11].

Метою організаційно-правової діяльності держави щодо імплементації є запровадження режиму внутрішнього ринку у відповідному секторі за принципом взаємності; завдання – адаптація національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, що сприятиме лібералізації та взаємному доступу на ринки України та Європейського Союзу та повне виконання Україною зобов'язань у сфері торговельного мореплавства і внутрішнього водного транспорту, які взяті нею за міжнародними договорами у зазначених сферах [1]; види – відсилання, рецепція, трансформація; напрями – приведення українських текстів директив та регламентів у відповідність з оригіналами [1].

Відповідно до Плану-2015: метою імплементації є наближення законодавства України до законодавства ЄС; основним завданням імплементації є встановлення вимог та взаємне визнання документів, що дозволить врегулювати питання ... ; вид діяльності – нормотворча – розроблення нормативно-правових актів [5].

Відповідно до Стратегії-2017: метою імплементації є наближення національного законодавства до права Європейського Союзу; основними завданнями є адаптація національного законодавства до законодавства Європейського Союзу та повне виконання Україною зобов'язань, що взяті нею за міжнародними договорами; вид діяльності – нормотворча – розроблення проєктів актів або, якщо це

можливо, доопрацювання наявних проектів таких актів на різних етапах їх розгляду Верховною Радою України [1].

Звернемо увагу на використання в Стратегії-2017 терміну «адаптація» («національного законодавства до законодавства Європейського Союзу» – одне з основних завдань імплементації). Слід дослідити зміст поняття, що охоплюється терміном «адаптація законодавства».

Адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів [16, с. 338]. Адаптація законодавства – це пристосування чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство [17, с. 12].

Нормативно-правового визначення поняття, що охоплюється термінологічним сполученням «реалізація» по відношенню до положень нормативно-правового акту, також не існує.

У теорії держави і права термін «реалізація» може розглядатися як практичне здійснення, втілення, впровадження права в суспільну практику (широке розуміння) [18, с. 406]; втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, в їх практичній діяльності, її можна розглядати як процес і як кінцевий результат [19, с. 218].

У теорії міжнародного права реалізація – це втілення норм міжнародного права в поведінці та діяльності держав й інших суб'єктів міжнародного права, це практична реалізація нормативних приписів, що містяться в цих нормах [20 с. 59]; реалізація норм міжнародного права є втіленням у життя норм міжнародного права через поведінку (дії або утримання від дій) суб'єктів міжнародного права, їхню діяльність щодо практичного здійснення міжнародно-правових розпоряджень [21, с. 429].

У теорії адміністративного права реалізація права – це втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, встановлених або санкціонованих державою [22, с. 161]; реалізація норм – це практичне використання правил поведінки, що містяться в них, з метою регулювання управлінських відносин, тобто втілення у життя волевиявлення, що вони містять [23, с. 60].

Згідно зі ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [24]. Підставою ратифікації Угоди про асоціацію є відповідний закон [3], а підставою набрання чинності від 01 вересня 2017 року є лист МЗС України від 20.07.2017 № 72/14-612/1-1713 «Щодо набрання чинності Угодою» [25].

Стаття 14 Закону України «Про міжнародні договори України» встановлює, що міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до цього Закону в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб [26]. До того ж, цей Закон передбачає порядок реалізації міжнародних договорів України у частині дотримання (стаття 15) та виконання (стаття 16).

Тобто, імплементацію слід розглядати як підготовчу стадію, що необхідна для забезпечення своєчасної, повної та всебічної реалізації положень актів міжнародного права.

Звернемо увагу на те, що відповідно до п. 3 ч. 6 рекомендацій Міністерства юстиції України № 41 від 21.11.2000 р. «Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів», законодавство Європейського Союзу становить окрему групу міжнародних нормативно-правових актів [27].

Отже, імплементація Директиви Ради 87/540/ЄЕС передбачає її подальшу реалізацію на підставі, в межах і у спосіб, які визначені чинним законодавством України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Стратегії імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожньої карти»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 р. № 747-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-%D1%80>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради. 2014. № 40. Ст. 2021.
4. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету

- Міністрів України від 3.04.2017 р. № 275-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/tu/275-2017-%D1%80>
5. Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері дипломування моряків на морському та річковому транспорті: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 269-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/269-2015-p>
 6. Council Directive 87/540/EEC of 9 November 1987 on access to the occupation of carrier of goods by waterway in national and international transport and on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications for this occupation // Official journal. 1987. C. 322. P. 20-24.
 7. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official journal. 2012. C. 326. P. 47-390.
 8. Proposal for a Council Directive on access to the occupation of carrier of goods by waterway in national and international transport and on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications for this occupation // Official journal. 1983. C. 351. P. 5-10.
 9. Minutes of the sitting of Monday, 21 May 1984 // Official journal. 1984. C. 172. P. 1-19.
 10. Opinion on the proposal for a Council Directive on access to the occupation of carrier of goods by waterway in national and international transport and on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications for this occupation // Official journal. 1984. C. 248. P. 40-41.
 11. Юридическая энциклопедия: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (отв. ред.) и др. – М.: Украинская энциклопедия им. М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 2: Д–И. 1999. 744 с.
 12. Кузнецов С. О., Аверочкина Т. В. Морське право: підручник. – Одеса: Фенікс, 2011. 382 с.
 13. Гавердовський А. С. Імплементация норм международного права. – Київ: Вища школа, 1980. 318 с.
 14. Юридична енциклопедія / під ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 2008. С. 381.
 15. Філатов В. В. Імплементация міжнародних норм до митного законодавства України: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Львів, 2012. 16 с.
 16. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види // Часопис Київського університету права. 2012/1. С. 338-342.
 17. Бахирин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2002. 720 с.
 18. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. – Харків: Право, 2009. 584 с.
 19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – Харків: Консум, 2001. 656 с.
 20. Теліпко В. Е., Овчаренко А. С. Міжнародне публічне право: навч. посіб. / За заг. ред. Теліпко В. Е. – К.: Центр учбової літератури, 2010. 608 с.

21. Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право. Основи теорії: Підручник / За ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2002. 608 с.
22. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том I. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
23. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. 537 с.
24. Конституція України, 1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
25. Щодо набрання чинності Угодою: лист Міністерства закордонних справ України від 20.07.2017 № 72/14-612/1-1713. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v1713321-17>
26. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 50. Ст. 540.
27. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів: рекомендацій Міністерства юстиції України № 41 від 21.11.2000 р. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>

Додаток

Зміст ч.ч. 3, 4 статті 486 Угоди про асоціацію

Ч. 3 ст. 486 передбачає, що незалежно від пункту 2, Україна і Європейський Союз домовилися тимчасово застосовувати цю Угоду в частині, яка визначена Європейським Союзом, як це передбачено пунктом 4 цієї статті, та відповідно до своїх відповідних внутрішньодержавних процедур і чинного законодавства.

Ч. 4. Тимчасове застосування набирає чинності з першого дня другого місяця, що настає після дати отримання Депозитарієм такого:

– повідомлення, надіслане Європейським Союзом, про закінчення виконання процедур, необхідних для цієї мети, із зазначенням частин Угоди, які будуть застосовуватися тимчасово; а також

– здачі Україною на зберігання ратифікаційної грамоти відповідно до своїх процедур та чинного законодавства.

