

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Інститут повітряного і космічного права НАУ, E-mail: justitia@nau.edu.ua

В статті аналізуються деякі теоретичні та практичні проблеми у процесі розвитку українського законодавства в контексті його адаптації до норм права Європейського Союзу в галузі транспорту та, зокрема, цивільної авіації. А також здійснюється спроба проведення порівняльного аналізу нормативно-правової бази України щодо питань адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

На сьогоднішній день активізація інтеграційних процесів у зовнішній політиці України породжує необхідність глобальних змін в різних сферах діяльності держави і суспільства, серед яких найважливіше місце займає процес прогресивного розвитку національного законодавства України.

Цей процес необхідно розглядати з двох позицій. По-перше, прогресивний розвиток законодавства України залежить від необхідності наближення національного законодавства нової незалежної, демократичної, правової України до тих міжнародних стандартів, що є спільними для всіх країн світу. І це є природним для країни, яка звільнилася від тенет тоталітаризму радянського табору.

По-друге, крім цих загальноновизначених міжнародних стандартів, сучасна Україна зобов'язана активно здійснювати процес адаптації, наближення власного національного законодавства до норм права Європейського Союзу (далі — ЄС) у зв'язку з необхідністю реалізації європейського вектора зовнішньої політики. І саме цей процес адаптації до «європейських вимог», реалізація «*acquis communautaire*» вимагає від законодавчої та виконавчої влади надмірних зусиль та величезної відповідальності.

Адаптація законодавства України до норм права ЄС — це процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС, який здійснюється на підставі взятих Україною міжнародних зобов'язань. Україна у цій сфері керується ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (далі — УПС), згідно з якою зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства є важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між ними.

Серед галузей, в яких законодавство України має бути «приблизно адекватним» (див. ст. 51 УПС) законодавству ЄС, зазначена і транспортна галузь. Якщо ж проаналізувати нормативно-правову базу України, то ми знайдемо ще декілька визначень терміна «адаптація до законодавства ЄС», які певним чином різняться між собою за змістом. Розглянемо їх.

Таким чином, згідно зі ст. 51 УПС український законодавець з моменту набуття чинності УПС, 1 березня 1998 року, був зобов'язаний починати поступовий процес зближення.

Необхідно зазначити, що співробітництву Сторін в галузі транспорту присвячена стаття 64 УПС, в якій визначені основні напрями цього співробітництва. Відповідно авіаційний транспорт теж має бути охоплений процесом адаптації українського законодавства до норм права ЄС.

Зі змісту статті 51 та УПС загалом стає очевидним, що відносини Україна — ЄС не передбачали прийняття Україною «*acquis communautaire*», що є вимогою для країн-кандидатів до вступу в ЄС. Але сьогодні в законодавстві України, зокрема в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 року, зазначається, що метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього.

Необхідно провести чітку межу між двома термінами — «адаптація» та «*acquis communautaire*». На відміну від терміна — «адаптація», *acquis communautaire* (термін використовується виключно у французькому перекладі) є чітко визначеним, притаманним праву Європейського Союзу, зміст якого досить важко зрозуміти. *Acquis communautaire* — це так зване правове надбання ЄС, сукупність визначених європейськими інституціями норм права Європейського Союзу, відповідність та імплементація яких є необхідною умовою вступу до ЄС. Відповідно зміст цього терміна є значно об'ємнішим, ніж термін «адаптація».

Одразу виникає питання про те, чи зможе українська законодавча та виконавча влада реалізувати *acquis communautaire* замість досягнення приблизної адекватності законодавства України в певних галузях праву ЄС? Адже є зрозумілим, що до статусу кандидата на членство в ЄС Україні необхідно пройти важкий та довгий шлях. Звідси й виникає перша проблема на шляху адаптації законодавства України до права ЄС — глобальна мета такого рівня, що зазначено в Загальнодержавній програмі, недосяжна у найближчий час. А отже, поза увагою законодавця залишаться окремі галузі економіки та промисловості, серед яких може знову опинитися транспортна система.

Після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство

між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, Законом Верховної Ради України від 10 листопада 1994 року було прийнято низку нормативно-правових актів, які формують правову базу відносин Україна — ЄС та дають змогу здійснювати процес реалізації зобов'язань України згідно з УПС.

Якщо розглядати ці документи в хронологічному порядку, спочатку необхідно звернути увагу на Постанову КМУ від 12 червня 1998 року «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», покладену в основу Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС 1999 року (далі — Концепція).

Концепція не є великим та масштабним документом і містить кілька розділів, але необхідно визнати її важливе значення як рамкового документа, що закладає підвалини процесу адаптації. У першому розділі Концепції міститься визначення «адаптації», котре дещо відрізняється від визначення, наданого у тексті статті 51 УПС:

«Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС».

У цьому визначенні не зроблено зауваження про те, що в цьому процесі має бути досягнута приблизна адекватність, яка не означає впровадження в Україні норм права ЄС. Цікавим є те, що Концепція відносить до пріоритетних сфер законодавства, від зближення яких залежить розвиток подальших відносин Сторін, і транспортну сферу.

Важливе значення має Другий розділ Концепції, оскільки саме він закріпив основні етапи адаптації законодавства, яких було визначено три. На кожному з цих етапів повинен був бути досягнутий певний рівень відповідності законодавства України законодавству ЄС у визначених сферах. Проаналізувавши зміст цих трьох етапів, можна зробити висновок, що сьогодні ми вже перейшли до другого етапу, на якому починається перегляд українського законодавства у визначених сферах. Відповідно на сьогоднішній день ми вже повинні спостерігати процес перегляду законодавства України і в галузі цивільної авіації.

Протягом останніх шести-семи років дійсно відбувається процес розвитку повітряного права України, але основним змістом його є створення документів, які впроваджують в повітряному праві України міжнародні стандарти, що цілком планомірно: перш ніж вдаватися до зближення із повітряним правом ЄС, необхідно реалізувати у внутрішньому праві ті міжнародно-правові стандарти, які є його основою. Що поступово і здійснював український законодавець. Тому неможна казати про те, що на сьогодні не зроблено нічого в галузі наближення повітряного права України до законодавства ЄС. Перші кроки вже зроблені.

Наступним важливим документом у процесі реалізації європейського вектору зовнішньої політики України стала у 2000 році Програма інтеграції України до Європейського Союзу (далі — Програма), схвалена Указом Президента 14 вересня, що була прийнята на основі Стратегії інтеграції України до ЄС від 11 червня 1998 року.

Цікавим моментом у змісті цієї Програми є те, що вона була розроблена з урахуванням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Що стосується транспортної галузі, то серед основних напрямів, щодо яких передбачалось здійснювати роботу з наближення до законодавства ЄС, про неї не згадується. В розділі I Програми були визначені лише загальні напрями діяльності, а основна увага в ній приділялась тому, що необхідно здійснити для здобуття статусу кандидата на вступ до ЄС.

Допоміжним документом для реалізації Програми у грудні 2002 року стало Розпорядження КМУ «Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до ЄС у 2003 році». Саме тут у пункті 8.4 Розділу 8 «Секторальна політика» згадується про транспорт. Але поставлене завдання — приєднання до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення — жодним чином не стосується повітряного транспорту.

В цілому можна підсумувати, що в зазначених документах найбільше уваги приділяється питанням переходу до ринкової економіки, лібералізації торгівлі, запровадженню спрощеного митного режиму, які є дійсно важливими і основою для розвитку будь-яких економічних відносин міждержавного рівня.

У самому процесі адаптації законодавства України до законодавства ЄС справді важливе значення має Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, схвалена Законом України від 21 листопада 2002 року та затверджена Законом України у 2004 році, сама Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС. В Загальних положеннях Концепції Загальнодержавної програми адаптації знову надається визначення терміна «адаптація»: «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу — це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу».

Дане визначення вже є більш зрозумілим і дійсно розкриває зміст процесу адаптації пояснюючи, що ж необхідно зробити в рамках цього процесу. Далі в Концепції надається перелік джерел, з яких складається законодавство ЄС, причому вже не згадується про «acquis communautaire», до якого прагне Україна згідно зі Стратегією інтеграції до ЄС.

У Концепції робиться наголос на тому, що процес адаптації здійснюється з метою забезпечення реалізації напрямків співробітництва, ви-

значених в УПС та для створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу.

Проте у 2004 році ми знову повертаємось до того, від чого починали. В Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС ми бачимо, що метою адаптації законодавства України є досягнення його відповідності «*acquis communautaire*».

Але ми нарешті визначились із тим, що необхідно робити для реалізації європейського вектору зовнішньої політики України — для реалізації процесу інтеграції України до ЄС необхідно провести процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, але не в тому обсязі, про який ішлося в статті 51 УПС, а в обсязі реалізації в українському законодавстві «*acquis communautaire*», і таким чином поєднати два процеси: реалізацію зобов'язань в рамках УПС та підготовку законодавства України для інтеграції до ЄС.

Отже, саме тепер стає зрозумілим, чому більше ніж шість років в нашому законодавстві не відчувався сам процес адаптації, який би вносив певні зміни в окремі галузі законодавства і запонував існуючі в ньому прогалини.

Згідно з Розділом IV Етапів адаптації законодавства перший етап виконання Програми розрахований на 2004—2007 роки. Протягом цього етапу здійснюється адаптація законодавства в тих сферах, які визначені у статті 51 УПС, і відповідно в сфері транспорту.

Цікавим є те, що в самій програмі законодавець перелічує недоліки та прогалини попередньої діяльності, зазначаючи, що на першому етапі реалізації Програми необхідно:

- розробити понятійний апарат;
- створити централізовану систему перекладів;
- створити загальнодержавну інформаційну мережу з питань європейського права;
- створити систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права.

Саме з причини відсутності зазначених елементів досьгодні процес адаптації в різних галузях, і в галузі транспорту в тому числі, гальмувався та майже не рухався з місця.

Проаналізувавши останній важливий на сьогодні документ з цього питання — затверджений Розпорядженням КМУ від 16 червня 2005 року План заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (який мав би бути прийнятим ще наприкінці минулого року, а не в середині цього), можна зробити висновок про те, що процес адаптації законодавства в галузі цивільної авіації має зрушити з місця.

У переліку нормативно-правових актів, проекти яких мають бути розроблені, заплановано імплементацію положень *acquis communautaire* в сфері транспорту. Серед документів, які до нього належать:

- спеціальні авіаційні вимоги Об'єднаних авіаційних властей;

- спеціальна авіаційна вимога 11 Об'єднаних авіаційних властей «Регулятивні та пов'язані із ними процедури»;

- спільна авіаційна вимога 21 Об'єднаних авіаційних властей «Процедури сертифікації повітряних суден та надання дозволів на виробництво»;

- спільна авіаційна вимога ОПС-1 Об'єднаних авіаційних властей «Комерційний авіатранспорт (літаки)»;

- спільна авіаційна вимога ОПС-3 Об'єднаних авіаційних властей «Комерційний авіатранспорт (вертольоти)».

Підсумовуючи вищезазначене необхідно нагадати ще раз, що ефективний процес адаптації можливий лише в тому разі, коли дійсно виваженим та реальним є план її реалізації, в якому правильно враховані можливості органів державної влади, надання необхідного фінансування проєктів та технічного їх забезпечення.

Будемо сподіватися, що Загальнодержавна програма допоможе Україні досягти поставленої мети і процес адаптації законодавства України якщо і не приведе до вступу до ЄС, то надасть змогу підвищити рівень життя в державі, рівень економіки та вплине на стабілізацію політичної ситуації.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.
2. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 червня 2005 року № 201-р.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2003 році» від 27 грудня 2002 року № 744-р.
5. Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14 вересня 2000р. № 1072.
6. «Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку», ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10.11.94 р.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. № 1496.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 12 червня 1998 р. № 852.
9. Програма інтеграції України до Європейського Союзу схвалено Указом Президента № 1072/ 2000 від 14.09.2000.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365 (Зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 174 від 03.03.2005).

Н. Н. Пасечник

Проблемы адаптации национального законодательства Украины к праву Европейского Союза в области гражданской авиации.

В статье анализируются некоторые теоретические и практические проблемы в процессе развития украинского законодательства в контексте его адаптации к нормам права Европейского Союза в области транспорта, в частности, гражданской авиации. А также осуществляется попытка проведения сравнительного анализа нормативно-правовой базы Украины по вопросам адаптации украинского законодательства к законодательству ЕС.