

УДК 347.82

М. РАСКАЛЕЙ, співробітник Науково-дослідного інституту фінансового права**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПОВІТРЯНОГО ПРАВА
– КРОК ДО ЄС ТА ГАРАНТОВАНА ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ***Анотація.* Щодо прийняття нового Повітряного кодексу України.

Постановка проблеми. За своїм географічним розташуванням Україна є складовою частиною Європи, а після розширення Європейського Союзу (ЄС) у 2008 році – безпосереднім сусідом ЄС. У березні 2003 року комісією ЄС було підготовлено та прийнято державами – учасниками ЄС план “Європейської політики сусідства” [1], метою якого є посилене співробітництво з державами – сусідами ЄС та який конкретизується так званими “планами дій”. У галузі економічного співробітництва сусіднім та деяким третім державам на тривалий термін повинна бути відкрита довгострокова присутність на внутрішньому ринку ЄС, а також участь у деяких загальних програмах.

Одним із головних моментів Європейського “плану дій” щодо України є те, що він веде до поступової адаптації українських законів, норм та стандартів до права ЄС. Враховуючи те, що Європейська програма правотворчості охоплює майже всі галузі життя, питання юридичної адаптації є дуже важливим. Метою цієї програми є створення рівних соціальних та екологічно оптимальних економічних умов на європейському “внутрішньому ринку”. Передумовою для створення та розвитку внутрішнього ринку є здійснення ЄС встановлених договорами так званих “основних свобод”, тобто вільного переміщення через кордони пасажирів, товарів, послуг та капіталу. При цьому також задіяне багато питань та їх розв’язання з інформаційного права та інформаційної безпеки нашої держави.

Авіація як один з основних видів сучасного транспорту відіграє важливу роль у розвитку та укріпленні як економічних, політичних, так і інших міждержавних зв’язків. Функціонуюче транспортне господарство є основою транскордонної економіки в силу того, що обмеження транскордонного сполучення є порушенням договору ЄС, оскільки транспорт та перевезення мають безпосереднє відношення до руху осіб, товарів та послуг. Виходячи саме з цього, ЄС виводить компетенцію договору щодо введення правових норм для транспортного права взагалі та повітряного зокрема. У преамбулі Чиказької конвенції 1944 року про міжнародну цивільну авіацію особливо наголошується, що її розвиток “у значній мірі може сприяти встановленню та підтримці дружби та взаєморозуміння між націями та народами”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями шляхів удосконалення діяльності в повітряному просторі займалася велика кількість вітчизняних та зарубіжних фахівців, але більшість робіт присвячено дослідженню загальнотеоретичних та методологічних засад імплементації норм міжнародного права у внутрішнє право держав або спрямовано на економічний та інформаційний боки діяльності у повітряному просторі.

У сучасній українській літературі з міжнародного права загальнотеоретичні питання імплементації норм міжнародного права у внутрішньому праві досліджувалися в працях М.В. Буроменського, В.Н. Денисова, А.І. Дмитрієва, В.І. Євінтова, П.Ф. Мартиненка, Л.Д. Тимченка та ін. Водночас окремі питання імплементації розглядалися в працях П.М. Рабиновича, Н.І. Цись, В.Л. Чубарева, О.Н. Ярмиша, В.З. Шукліної.

На особливу увагу заслуговують праці, підготовлені суддями та науковцями різних країн, які стосуються аналізу застосування та тлумачення норм міжнародного права судами та органами конституційної юрисдикції: в Австрії – Л. Адамовича; в Білорусії – Г.О. Васілевича та А.І. Зибайло; у Грузії – Р.С. Гаваладзе; в Росії – Г.М. Даниленка, І.І. Лукашука, О.І. Тіунова; в Україні – М.Д. Савенка, Н.М. Сергієнко, В.Є. Скоморохи.

Не вирішена раніше частина загальної проблеми. Починаючи з декларації Про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, де у розділі X зазначено, що Україна визнає пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права (повітряного, інформаційного тощо) перед нормами внутрішньодержавного права, питання імплементації міжнародних норм стають невід’ємною частиною розвитку науки та права незалежної держави. Щоб регулювати відносини між національно-правовими суб’єктами, норми, які містяться у міжнародних договорах, повинні бути наділені силою норм національного права.

Відповідно до статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. [2] Україна взяла на себе зобов’язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу у визначених сферах. До таких сфер належить транспорт та інформаційна безпека нашої держави.

Інтеграція України в Європу без розвитку авіаційної галузі – неможлива. По всьому світу авіатранспорт набуває все більшого значення у розвитку зовнішньоекономічних зв’язків. Темпи зростання пасажирських авіап перевезень залишаються найшвидшими з-поміж усіх видів транспорту. Транспортна система України, на сьогодні, не повною мірою готова до забезпечення перевезень у необхідних обсягах, насамперед через недостатній розвиток нормативно-правової бази і низький інвестиційний потенціал ТДК (транспортно-дорожнього комплексу). Запорукою стійкого зростання будь-якої держави є вдала політика цієї держави у різних галузях, в тому числі і у повітряній та інформаційній, які спираються на належне законодавство.

За умови збільшення зношення технічних засобів, погіршення їх структури, недостатнього забезпечення належної безпеки руху зростає негативний вплив діяльності транспорту на навколишнє природне середовище та здоров’я населення держави. Знижується якість обслуговування вітчизняних підприємств і населення, що в свою чергу створює реальну загрозу економічній безпеці держави. А якщо взяти до уваги ще й жорстку конкуренцію, яка існує в світі, то неважко помітити, що все це призводить до витіснення українських перевізників з міжнародних ринків транспортних послуг.

Можливість впливу повітряної політики України на розвиток інформаційного права та торговельно-економічних відносин на загальноєвропейському просторі завдяки її географічному розташуванню не викликає сумнівів. Залишається вирішити питання регулювання діяльності України на міжнародному рівні. З’ясування меж інтеграційного процесу “вторгнення” міжнародних норм у внутрішнє законодавство України залежить від ряду об’єктивних обставин (мети, можливих засобів тощо), відповідно до яких можуть використовуватися різні методи: адаптації, гармонізації, уніфікації, імплементації, інкорпорації тощо. За Концепцією адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу адаптація визначається як процес зближення та поступового приведення законодавства України до законодавства ЄС.

Виклад основного матеріалу. Законодавче регулювання використання повітряного простору в Україні здійснюється Конституцією України, міжнародними угодами, Конвенцією про міжнародну цивільну авіацію від 07.12.1944 року, Угодою про викорис-

тання повітряного простору від 15.05.1992 року, Повітряним кодексом України, законами України, Положенням про використання повітряного простору України (ПКМУ від 29 березня 2002 року № 401). Дотримання порядку використання повітряного простору України забезпечується державною системою використання повітряного простору України. До міжнародних нормативно-правових актів України, які регулюють діяльність у галузі авіації та інформаційної безпеки, відносять акти міжнародного повітряного права, стандарти і рекомендовану практику ІКАО, документи Європейської конференції цивільної авіації (ЄКЦА), інші чинні міжнародні документи. До національних нормативно-правових актів відносять постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, постанови, розпорядження КМУ.

Діяльність у галузі повітряного права на сьогодні регулюється також чинними нормативно-правовими актами колишнього МЦА СРСР, сюди можна віднести авіаційні правила колишнього СРСР, державні стандарти СРСР (ГОСТ), Галузеві керівні документи (ОСТ, РД). Крім цього, діяльність у цій галузі регулюється державними стандартами України, наказами Державіаслужби, Авіаційними правилами України та іншими галузевими керівними документами. Окремому розгляду підлягають питання порядку відведення території для будівництва та реконструкції аеродромів і аеропортів. Повітряний кодекс України встановлює спеціальний режим використання території аеродромів і аеропортів. На приаеродромній території запроваджується особливий режим одержання дозволу на будівництво (реконструкцію) та іншу діяльність і тільки за узгодженням із Укравіатрансом та відповідним органом місцевого самоврядування. Аеродром, у свою чергу, підлягає реєстрації в Державному реєстрі аеродромів України відповідно до Правил реєстрації аеродромів цивільної авіації та сертифікації на відповідність його нормам придатності до експлуатації з видачею відповідного сертифікату [3].

Що стосується правового регулювання повітряних перевезень, то вони здійснюються відповідно до вимог Конвенції для уніфікації деяких правил міжнародних повітряних перевезень (Монреаль, 28 травня 1999 року), а також норм Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Повітряного кодексу України. Вони регулюються Наказом Мінтрансу № 793 від 14.10.2003 року “Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів” (zareєстровано у Мін’юсті України від 07.11.03 р. за № 1023/8344), Наказом Мінтрансу № 568 від 25.07.03 р. “Про затвердження Правил повітряних перевезень пасажирів і багажу” (zareєстровано у Мін’юсті України 29.08.03 р. за № 755/8076) та іншими нормативними актами, а також загальними положеннями про перевезення та надання послуг [4].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1397 від 15.11.1996 року “Про затвердження Положення про національного повітряного перевізника” передбачено перевізника зі спеціальним статусом – національного повітряного перевізника, яким в Україні були і юридично ще залишаються “Авіалінії України”, незважаючи на те, що національний повітряний перевізник може бути позбавлений цього статусу у разі недотримання ним вимог щодо такого перевізника.

Питання міжнародних перевезень регулюється Конвенцією для уніфікації деяких правил міжнародних повітряних перевезень (Монреаль, 28 травня 1999 року), Наказом Мінтрансу № 793 від 14.10.03 “Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів”, Наказом Мінтрансу № 568 від 25.07.03 р. “Про затвердження Правил повітряних перевезень пасажирів і багажу” та іншими нормативними актами.

У Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, що затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2000 року [5], вперше з’явився термін “*acquis communautaire*”, після чого він повторюється у всіх нормативно-правових актах,

пов'язаних з адаптацією законодавства, замість словосполучення “законодавство Європейського Союзу”. З огляду на розуміння змісту термінів “законодавство ЄС” та “*acquis communautaire*”, останній є більш глибоким, оскільки включає не лише сукупність нормативно-правових актів ЄС, а й рішення суду (прецедентне право), принципи права, правову доктрину та надбання правової культури ЄС. У доктрині європейського права під *acquis communautaire* зазвичай розуміють сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей, декларацій, резолюцій, міжнародних угод та угод між державами-членами, які пов'язані з діяльністю Співтовариства, що виникли за час існування європейських інтеграційних організацій і мають сприйматися державами-претендентами на вступ до Євросоюзу беззастережно, тобто як такі, що не можуть бути предметом переговорів [6].

За оцінками міжнародних організацій у галузі цивільної авіації – Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та Міжнародної асоціації повітряного транспорту (ІАТА), з 2000 року світовий повітряний транспорт переживає одну з найбільш глибоких криз за всю історію свого розвитку. Звіти ІКАО свідчать про те, що період спаду почався з 1989 року, в результаті чого протягом довгого періоду більшість авіакомпаній зазнає збитків. Збитковість діяльності багатьох авіаперевізників можна пояснити загальними причинами: збільшився розмір загальних експлуатаційних витрат, зростають податки, збори та інші додаткові платежі, що встановлюються урядом та аеропортами. Безумовно, значний вплив має також політична нестабільність та загальний спад у світовій економіці.

За таких обставин на особливу увагу заслуговують питання національного правового регулювання діяльності більшості авіакомпаній, інформаційної безпеки України та їх відповідності міжнародному праву. Оскільки фінансова підтримка держави або незначна, або зовсім відсутня, а частка недержавної власності авіакомпаній зростає, то деякі держави ще в 1990-х роках переглянули свою політику регулювання діяльності цивільної авіації й дійшли висновку про необхідність використання принципів лібералізації в цій галузі. Світовий досвід показав, що дерегулювання забезпечило розвиток структури всієї системи повітряного транспорту. Результатом такої політики є підсилення позицій найбільших авіакомпаній та ослаблення, а інколи й розпад дрібних авіаперевізників. Для авіакомпаній Європи, як і раніше, визначними є завдання захисту європейського ринку авіаперевезень від американських конкурентів. Саме тому і виникають різноманітні напрями роботи з інформаційної безпеки України в міжнародному повітряному праві. Вони насамперед ґрунтуються на загальноєвропейській політиці держав ЄС та країн, що до них приєдналися, або мають намір приєднатися що в даному випадку стосується саме України [7].

У питанні співвідношення міжнародного і національного права країни загального права додержуються дуалістичної теорії співвідношення двох правових систем. Необхідно наголосити, що імплементація норм міжнародного права в національне право в країнах загального права здійснюється завдяки судовим прецедентам, які забезпечують застосування норм міжнародного права в національній правовій системі.

Голова Європейського суду з прав людини Л. Вільдхабер зазначив, що англomовні та скандинавські країни до сьогодні дотримуються переважно подвійної позиції і вважають міжнародне та національне право окремими відмінними законодавчими системами [8, с. 75]. Таким чином, державна практика країн загального права свідчить про чітке розмежування систем міжнародного і національного права, що позначається і на питанні імплементації норм міжнародного права в національній правовій системі.

Імплементація включає в себе здійснення міжнародно-правових норм на міжнарод-

ному рівні та забезпечення виконання міжнародно-правових зобов'язань на національному рівні. На міжнародному рівні імплементація норм міжнародного права здійснюється переважно універсальними міжнародними організаціями і знаходить прояв у міжнародній правотворчості (у сфері правозастосування) та контрольній діяльності [6, с. 101]. На рівні правової системи держави імплементація здійснюється за допомогою цілеспрямованої організаційно-правової діяльності органів державної влади, в результаті якої досягається виконання взятих державою міжнародно-правових зобов'язань.

Як процес реалізації міжнародно-правових зобов'язань імплементація норм міжнародного права в національній правовій системі здійснюється через національний механізм, що включає в себе суб'єктів та їх повноваження щодо імплементації норм міжнародного права, окремі заходи (способи і форми), за допомогою яких досягається виконання міжнародно-правових зобов'язань.

Імплементація в національній правовій системі має охоплювати весь комплекс заходів щодо здійснення міжнародного права в державі (в тому числі питання повітряного права та інформаційної безпеки). У правовій системі держави імплементація норм міжнародного права, на відміну від трансформації, має здійснюватися за допомогою національного механізму імплементації, який дозволить досягти всередині держави виконання міжнародно-правових зобов'язань.

У сучасній міжнародно-правовій літературі країн Співдружності Незалежних Держав поряд з терміном “імплементація” допускається використання термінів “застосування”, “реалізація”, “здійснення” як рівнозначних. У Концепції розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період та до 2020 року вживаються такі терміни, як “уніфікація” та “наближення”. У результаті проведеного аналізу різних термінів, які використовуються для позначення процесу забезпечення реалізації норм міжнародного права в правовій системі держави, А.С. Гавердовський дійшов висновку, що більш виправданим, оптимальним та доцільним терміном, безумовно, слід вважати термін “імплементація” [8, с. 48-53].

Останнім часом у науці міжнародного права допускається використання виразу “імплементація у правовій системі”. Так, І.І. Лукашук пояснює доцільність запровадження цього терміна в Конституції Росії (ст. 15.4) тим, що він дозволяє уникнути зведення всіх міжнародних норм до законодавства, оскільки на відміну від законодавства у правовій системі країни міжнародні норми можуть мати різне значення [9, с. 33]. Ця точка зору щодо використання зазначеного виразу видається цілком обґрунтованою.

У питанні взаємодії міжнародного і внутрішнього права, крім зазначених понять, у вітчизняній літературі нерідко вживається термін “гармонізація”. Він іноді використовується в міжнародних конвенціях регіонального характеру, зокрема в назві Міжнародної конвенції 1973 року щодо спрощення та гармонізації (узгодження) митних процедур та преамбулі Арабської конвенції про авторське право 1981 року. Цей термін набув значного поширення і застосування в документах Співдружності Незалежних Держав. Він вживається щодо координації діяльності, національного законодавства та права держав-учасниць СНД в економічній та інших сферах правового співробітництва.

Отже, термін “гармонізація” використовується в міжнародно-правових документах та внутрішньому праві для позначення процесу узгодження законодавства, правових інститутів, галузей та правових систем держав-членів Європейського Союзу та держав-учасниць СНД.

Якщо у правових системах Англії та США доктринальна засада – “міжнародне право є частиною права країни” – позбавлена будь-якого регулятивного значення, а імплементація здійснюється за допомогою судових рішень (судової практики), то закріплення

цього положення в Конституції України (ст. 9), Німеччини, а в подальшому – і в конституціях інших держав романо-германського права надає йому вищої юридичної сили, робить його юридично значущим, породжує права та обов’язки для законодавчих, виконавчих і судових органів державної влади, інших суб’єктів національного права, тобто створює передумови для запровадження механізму імплементації норм міжнародного права в національній правовій системі.

Ефективність імплементації норм міжнародного права (повітряного, інформаційного тощо) всередині держави залежить, насамперед, від тих організаційно-правових заходів, які становлять зміст механізму імплементації, метою якого є досягнення цілей норм міжнародного права.

Досвід європейських країн, які пройшли шлях вступу до ЄС (Польща, Словаччина, Литва, Болгарія), свідчить, що процес гармонізації нормативно-правової бази не може бути реалізований протягом 1–2 років. Необхідний проміжок часу становитиме від 6 до 8 років і потребує значних матеріальних та інтелектуальних ресурсів. І вирішення життєво важливих для країни питань у “авральному” порядку є неприпустимим.

Крім того, адаптація законодавства України має розглядатися, як інструмент зміцнення реформ. Її необхідно оцінювати, зважаючи на просування реформ, і не можна просто наблизити національне законодавство до всього правового масиву (*acquis communautaire*) Європейського Союзу та міжнародних норм взагалі. Відповідним буде підхід, запропонований Л. Лайнер, “знизу-вгору”: оцінка найактуальніших проблем України, після чого пошук європейської моделі для її вирішення [10]. Такий підхід може бути використано не лише при узгодженні норм національного законодавства з нормами права ЄС, а й з міжнародно-правовими нормами взагалі.

Висновки.

Одним з найбільш гострих питань, що постають перед повітряною галуззю України, є прийняття нового Повітряного кодексу України, в якому враховані вимоги Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та Європейського Союзу.

За висновками та рекомендаціями аудиту ІКАО з перевірки організації управління цивільною авіацією України, який відбувався в листопаді 2000 року та вересні 2003 року, а також за результатами аудиту Федеральної авіаційної адміністрації США наприкінці 2004 р. та на початку 2005 р., основними вимогами до відповідного органу цивільної авіації є повна незалежність при здійсненні нагляду за безпекою польотів, ліцензуванням і сертифікацією суб’єктів авіаційної діяльності, авіаційного персоналу; забезпечення державою стабільності цього органу для забезпечення належного його функціонування при здійсненні нагляду за безпекою польотів.

Необхідність формування єдиного правового поля діяльності підприємств повітряної галузі з урахуванням міжнародних норм шляхом їх імплементації у внутрішнє право обумовлюється потребою створення умов, які сприяють підвищенню конкурентоспроможності національних авіаперевізників та експедиторів на міжнародних і внутрішньому ринках авіатранспортних послуг. Це стосується як власне перевезень так і їх транспортно-експедиційного обслуговування. Приєднання України до ряду міжнародних конвенцій та багатосторонніх угод з урахуванням потреб повітряної галузі України та інформаційної безпеки в цілому можливе шляхом визначення ефективного механізму входження в міжнародні транспортні організації та активної участі в їх діяльності.

Необхідність приведення усієї системи законодавства України у відповідність до чинних у міжнародному праві принципів та норм є головним завданням у зв’язку із вступом України до СОТ. Але мова йде не лише про збільшення частки участі України у міжнародних організаціях і загальних міжнародних договорах як у галузі повітряного,

так і інших галузях права, в тому числі інформаційного, а й про повноправну участь у процесах міжнародної правотворчості. Україні потрібна не просто інкорпорація міжнародних договорів у внутрішнє право, а й активна участь держави у розробці таких міжнародних договорів, правил, норм та стандартів.

Імплементация норм міжнародного повітряного та інформаційного права не тільки сприятиме підвищенню міжнародного авторитету української юридичної науки та залученню її до вирішення глобальних правових проблем, які складають предмет інтересів міжнародного суспільства, а й дасть потужній імпульс розвитку національного законодавства.

Використана література

1. План дій “Україна – ЄС”. Європейська політика сусідства. – Режим доступу: [//www.who-is-who.com.ua/bookmaket/ukrainaes2007/4/5.html](http://www.who-is-who.com.ua/bookmaket/ukrainaes2007/4/5.html)
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 01.03.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – 203 с.
3. Про затвердження Правил реєстрації цивільних аеродромів України: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації: від 25.10.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 46. – Ст. 2917.
4. Конвенція про уніфікацію деяких правил міжнародних повітряних перевезень: від 28.05.1999 р. // Офіційний вісник України. – 2009. № 33. – Ст. 1163.
5. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: указ Президента України : від 14.09.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
6. Муравйов В.І. Спільний доробок (acquis communautaire) як основа правопорядку Євро-союзу / В.І. Муравйов // Український правовий часопис. – 2004. – № 8 (13). – С. 7.
7. Бугайко Д.А. Повышение эффективной коммерческой эксплуатации рейсов трансатлантического направления авиакомпании “Авиалинии Украины” / Д.А. Бугайко. – К. 2000.
8. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский. – К. 1980.
9. Лукашук И.И. Конституция России и международное право / И.И. Лукашук // Московский журнал международного права. – 1995. – № 2. – 35 с.
10. Лайнер Л. Путівник по матрицях показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС / Л. Лайнер // Український правовий часопис. – 2005. – № 5 (10). – С. 3.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~