

ЗАКОН – ОСНОВНИЙ РЕГУЛЯТОР ПРАВОВІДНОСИН У ТРАНСПОРТНІЙ СФЕРІ

У статті обґрунтовується значення закону як головного регулятора правових відносин у сфері транспорту та формулюється перелік заходів, спрямованих на зміцнення ролі закону як основного джерела транспортного права в Україні.

Ключові слова: закон, транспорт, правове регулювання, вдосконалення законодавства.

Процеси гармонізації національного транспортного законодавства з правовими нормами ЄС, виконання зобов'язань нашої держави перед європейською спільнотою, інтегрування України до міжнародних транспортних організацій зумовлюють нагальну необхідність реформування нормативно-правової бази української транспортної галузі та визначають актуальність аналізу правового регулювання діяльності національного транспортно-дорожнього комплексу, зокрема визначення місця та ролі закону як основної ланки правової регламентації відносин в транспортній галузі.

Про величезну значущість транспортної галузі неодноразово наголошувалося у багатьох наукових працях. Більше того, одним із шляхів виходу з економічної кризи, як свідчить історичний досвід, може бути саме розвиток транспортної сфери, насамперед будівництва шляхів сполучення. Саме таким шляхом пройшли у 30-ті роки минулого століття Німеччина та США. В світовій економіці існує аксіома: чим більшою є щільність шляхів сполучення на території держави, тим вищим є рівень її економічного розвитку. Для прикладу майже рівна Україні за площею Франція має у 14,5 разів більше транспортних шляхів порівняно з нашою державою. З урахуванням наведеного вище, можемо зробити певні висновки [1].

Слід зазначити, що посилення транспортного будівництва впроваджується і в нашій державі. Так, лише в межах підготовки до проведення в Україні Євро-2012, було побудовано біля двох тисяч кілометрів нових доріг, що відповідають сучасним вимогам, здійснено капітальний ремонт основних транспортних магістралей. Як зазначив в інтерв'ю інтернет-ресурсу Forbes.ua

екс-віце-прем'єр Борис Колесніков, будівництво автомобільних доріг залишається одним з пріоритетних напрямків [2], отже такі роботи передбачається здійснювати і в подальшому. За інформацією ЗМІ Міністерство інфраструктури завершує розроблення програми розвитку автодоріг на 2013-2018 роки, за якою передбачається ремонт майже 30 тисяч кілометрів доріг загального користування, а також побудова біля 2-х тисяч кілометрів нових доріг з належною дорожньою інфраструктурою. Фінансування передбачених програмою робіт здійснюватиметься за рахунок державного бюджету, а їх вартість буде достатньо великою. Здавалося б, у цих умовах повинно мати сенс використання й інших можливих джерел фінансування. Проте залучення коштів для будівництва автошляхів на умовах державно-приватного партнерства (концесії) значно ускладнено недосконалістю чинних законів з цього питання, внаслідок чого воно стає набагато дорожчим, ніж те, що здійснюється за рахунок державного фінансування та і потребує стовідсоткових урядових гарантій [3].

Таким чином створюється парадоксальна ситуація, коли на шляху до успішної реалізації програми розвитку транспортно-дорожнього комплексу стоїть власне національне транспортне законодавство, яке, незважаючи на вжиті за часи незалежності України заходи з оновлення та удосконалення, все ще зберігає і вади, і застарілі положення законодавства радянської епохи. Насамперед, це недостатня, часом принижена, роль законів, які регулюють суспільні відносини в транспортній сфері, що призводить до підміни їх значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів, а, відповідно, і до зниження ефективності правового регулювання.

Тому серед актуальних завдань подальшого вдосконалення правового регулювання транспортної галузі, на нашу думку, слід визначити наступні:

1) подальша кодифікація, уніфікація та гармонізація транспортного законодавства України, основним результатом якої може стати прийняття Основ транспортного законодавства;

2) розроблення та прийняття комплексу законів з питань розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів;

3) розроблення нової Концепції розвитку транспортної галузі держави, де, на нашу думку, повинно бути чітко визначено основні цілі та завдання державної політики в транспортній галузі, етапи її реформування, основні заходи, яких необхідно для цього вжити, встановлено конкретні терміни її впровадження та відповідальні за це особи. Необхідність розробки нової Концепції зумовлюється тим, що прийнята урядом України 9 листопада 2000 року Концепція реформування транспортного сектору економіки лише окреслила окремі проблеми реформування транспортно-дорожнього комплексу, не надавши їм конкретики. Так, зазначеним документом передбачається розроблення правових основ транспортно-експедиційної діяльності, удосконалення нормативно-правової бази щодо безпеки перевезень та якості автотранспортних послуг і створення рівних умов функціонування суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності, а також гармонізацію й уніфікацію нормативно-правової бази у сфері транспорту та ін. Разом із цим такі цілком правильні гасла, як, зокрема, зазначає А.О. Собакарь [4] не мають ні конкретних виконавців, ні конкретних термінів, як, власне, і вся Концепція [5].

Слід зазначити, що недосконалість законодавчого регулювання правовідносин у транспортній сфері суттєво впливає на якість адміністративно-правового регулювання діяльності транспортно-дорожнього комплексу.

Цим питанням приділялося чимало уваги такими дослідниками радянського періоду, як С.А. Золкін, Х.М. Шварц, М.С. Ільчук, В.М. Кондратьєв, А.Г. Биков, Д.І. Половинчик, Г.П. Савічев, а також сучасними науковцями – В.К. Гіжєвським, С.Є. Демським, І.С. Булгаковою, А.В. Мілашевичем, В.Й. Развадовським, Л.П. Докілем, А.М. Редзюком, М.Л. Шелухіним, А. Є

Шевченком, О.О. Юхном та ін..

Основа правового регулювання - це, насамперед, норми права, які встановлюються державою, закріплюються у законодавчих актах і забезпечуються силою державного примусу [6]. Саме законам і має належати центральне місце в регулюванні діяльності транспортної галузі.

В умовах розбудови правової держави значення закону має постійно зростати, оскільки його верховенство є її невід'ємною ознакою і виявляється, передусім, у суворій відповідності йому інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу та регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя. При цьому і транспортна сфера не може бути виключенням. Забезпечення верховенства закону та становлення правової держави - це процеси, які нерозривно пов'язані між собою і потребують вирішення таких серйозних проблем, як підвищення загального культурного рівня населення, створення розвиненої економіки та матеріально-технічної бази з високоефективними технологіями, підвищення матеріальної забезпеченості громадян, створення стабільного політичного середовища, розвинутої правової системи, формування у правосвідомості суспільства належного розуміння значення верховенства закону, забезпечення чіткої та професійної роботи правоохоронних органів тощо. Отже, для вирішення цих питань необхідна усвідомлена і спрямована воля як громадян, так і держави, а також певний період часу.

На основі аналізу наукових досліджень з проблем забезпечення верховенства закону в нашій державі видається можливим сформулювати перелік певних кроків, спрямованих на втілення зазначеного принципу на прикладі транспортного законодавства.

По-перше, важливого значення матиме пряме правове закріплення принципу верховенства закону, яке може бути встановлене відповідним Законом.

По-друге, саме законами повинні визначатися:

- виключність суб'єктів законодавчих повноважень в транспортній діяльності (ТД);

- визначення юридичних наслідків порушення законів у нормативних актах, які регулюють ТД, органами і посадовими особами центральної та місцевої виконавчої влади та місцевого

самоврядування;

- система органів контролю і нагляду за конституційністю та законністю нормативних актів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері ТД;

- компетенція в зазначеній сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також транспортних відомств.[7].

На думку дослідників, законодавчу базу функціонування транспортної галузі можна поділити на дві групи, а саме: 1) правові акти (в першу чергу – закони), що регулюють відносини між перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, пасажирями, а також їх відносини з юридичними та фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність транспорту; 2) правові акти, які забезпечують безпеку перевезень, визначають систему державного контролю прав, обов'язків та відповідальності державних органів виконавчої влади та перевізників за порушення міжнародних договорів і законодавства України [8].

В цілому поділяючи думку про поділ транспортного законодавства (насамперед законів) на групи, вважаємо, що наведені вище групи відносяться до однієї і тієї ж частини транспортного законодавства – загальнотранспортного, до котрої входять нормативно правові акти (в першу чергу – закони), що є обов'язковими для виконання на всіх видах транспорту і встановлюють загальні правові та організаційні засади функціонування транспортної галузі, визначають правовий статус та юридичну відповідальність суб'єктів транспортної діяльності. До іншої групи – транспортно-галузевого законодавства можна відносити акти, що видані з метою правової регламентації суспільних відносин у діяльності окремих видів транспорту і відображають формально – логічний поділ транспортного законодавства на певні інститути (або підгалузі) [9].

Незважаючи на значне законодавче врегулювання діяльності транспортної сфери, закони "Про транспорт", "Про дорожній рух", "Про автомобільний транспорт", "Про залізничний транспорт", "Про трубопровідний транспорт" та ін., хоча і містять ознаки кодифікаційних актів, проте далеко не в повному обсязі відповідають вимогам, які пред'являються до таких актів і, голо-

вне, – не в повному обсязі охоплюють правовим регулюванням увесь комплекс правовідносин у транспортній сфері.

Так, в цілому високо оцінюючи значення для автомобільного транспорту законів "Про дорожній рух", "Про автомобільний транспорт" (із відповідними змінами), О. Пефтієв цілком слушно акцентує увагу і на недоліках притаманних даним правовим актам. Зокрема в них відсутнє чітке розмежування компетенції та повноважень органів влади у сфері функціонування автотранспорту, механізм практичної реалізації надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів та механізм формування конкурентного середовища в галузі, форми і напрямки державної підтримки галузі. Не знайшли свого відображення у названих законах і питання взаємовідносин пасажирських перевізників, яких в Україні нараховується понад 27 тис., з автостанціями, які, по суті, є монополістами в регіонах і мають можливість встановлювати для своїх клієнтів вигідні лише для себе умови. Не зважаючи на передбачення штрафних санкцій за порушення безпеки перевезень та прав пасажирів, закон не визначає механізму їхнього застосування, чітко не визначено також і механізми впливу держави на забезпечення безпеки та, головне, якості послуг, що надаються автотранспортом тощо. [10].

На нашу думку, вихід із цієї ситуації полягає в розробці й прийнятті Верховною Радою України Основ транспортного законодавства України. Необхідність такого кроку полягає у можливості уніфікації у зазначеному документі численних норм, що регулюють питання перевезення різними видами транспорту (автомобільним, водним, повітряним, залізничним) з урахуванням їх технічних особливостей, переваг і вимог [9].

В Україні прийняті і діють подібні акти в сфері охорони здоров'я ("Основи законодавства України про охорону здоров'я"), культури ("Основи законодавства про культуру"), загальнообов'язкового державного страхування ("Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування"), боротьби з організованою злочинністю ("Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю") та ряд інших.

На відміну від радянських часів, коли прийняття Основ законодавства в юридичною нау-

кою пояснювалося союзним устроєм СРСР, а союзні основи були базою для розвитку республіканського законодавства, існування такої форми кодифікаційного акту в нашій державі пояснюється, в першу чергу значним обсягом і різноманітністю суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню, комплексним характером предмета й метода правового регулювання.

При розробці Основ транспортного законодавства України, на думку автора, в останніх доцільно покласти наступні концептуальні підходи.

По-перше. У зазначеному кодифікованому акті доцільно відобразити мету функціонування й стратегічні завдання транспортно-дорожнього комплексу нашої держави, його структурованість. Доцільно також було б визначити основні функції центральних і місцевих органів влади й управління, їх роль у сфері впливу на суспільні відносини в ТДК.

По-друге. В Основах повинні міститися основні положення щодо захисту прав людини в транспортній сфері відповідно до Конституції України і міжнародних актів.

По-третє. Основи повинні визначати загальні засади державного регулювання відносин у ТДК, в т.ч. і на регіональному рівні, враховуючи специфіку діяльності окремих галузей транспорту та напрямки загальнодержавної політики в галузі транспорту.

По-четверте. Основи мають також містити й соціальні аспекти. Йдеться про державне сприяння набуттю такого рівня соціального захисту зайнятих у сфері ТДК, який відповідав би європейським стандартам.

Зазначені положення не можуть повною мірою охопити всі аспекти змістовного навантаження акту, який пропонується розробити, але на думку автора, вони могли б бути базовими при визначенні спрямованості правового впливу на зазначену сферу суспільних відносин.

Підвищенню ролі закону в регулюванні відносин а транспортній сфері безумовно сприятиме також заміна підзаконних актів нормативно-правовими актами вищої юридичної сили – законами. В першу чергу, мова йде про Постанову КМУ, якою затверджені Правила дорожнього руху. Дискусії щодо необхідності заміни зазначеного акта відповідним законом, який би враховував реалії сьогодення та зарубіжний досвід, ведуться протягом тривалого часу, однак реальних кроків в

цьому плані практично не здійснено. Хоча, за повідомленнями посадовців ДАІ завершено розробку проекту Закону "Про правила дорожнього руху", який найближчим часом буде передано у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради, це викликає певні застереження. Особливо дивним видається сам підхід, коли на контролюючий орган покладається розроблення правил, що ним само і мають контролюватись. Це, на нашу думку, не дозволить запобігти певній упередженості з боку ДАІ до учасників дорожнього руху. У ситуації, коли розробником акцентовано виключно розширення заборон та посилення санкцій за порушення і практично проігноровано думку інших сторін, а також за відсутності організації широкого громадського обговорення проекту Закону, говорити про його можливу ефективність, мабуть, передчасно та необгрунтовано.

Як вже зазначалося вище, важливого значення мало б пряме правове закріплення принципу верховенства закону, яке може бути встановлене Законом "Про нормативні правові акти" (подібний нормативно - правовий акт прийнятий і діє в Республіці Білорусь). Зазначений документ розглядався й навіть був прийнятий Верховною Радою України, але згодом це рішення було скасовано. Проте, прийняття цього важливого закону не втратило актуальності та доцільності і досі залишається необхідним. Наявність такого нормативно - правового акту стала б вагомим кроком у процесі забезпечення верховенства закону як у транспортному, так і в інших галузях законодавства.

Література

1. *Матвеев А.В.* Деякі питання правового регулювання ринку транспортних послуг в Україні / А.В. Матвеев // Вісник Національної юридичної академії України. – 2010. – № 1. – С. 194.
2. *Центр транспортних стратегій* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cfts.org.ua/news/50407/>
3. *Мінінфраструктури* завершує розробку програми розвитку автодоріг на 2013-2018 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finance.obozrevatel.com>.
4. *Собакарь А.О.* Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики: монографія / Собакарь А.О. – Донецьк: ДЮІ МВС України, ПП. – "ВД "Кальміус", 2011. – С.70.

5. *Концепція* реформування транспортного сектору економіки. Постанова КМУ від 9 листопада 2000р. № 1684 // [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.rada.gov.ua.

6. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекцій / Ф.Н. Фаткулин.– Казань, 1987.– С. 216.

7. Довженко Є.В. Забезпечення верховенства закону в процесі систематизації законодавства (на прикладі транспортного законодавства України) / Є.В. Довженко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією – МНДЦ – № 22.– 2010.– С. 94 - 103.

8. Петфієв О. Нормативно-правові засади

функціонування автомобільного транспорту в Україні: питання вдосконалення / О. Петфієв // Вісник Академії управління МВС - № 1.– 2010.– С. 36 - 48.

9. Довженко Є.В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01./ Є.В. Довженко – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011.– 20с.

10. *Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток.* / Журавський В.С., Зайчук О.В., Копиленко О.Л., Оніщенко Н.М.; За заг. ред. В.С. Журавського.– К.: Хронком Інтер, 2003.– С. 165.

Е.В. Довженко

Закон – основной регулятор правоотношений в транспортной сфере

В статье обосновано значение закона как главного регулятора правовых отношений в транспортной сфере и формулируется перечень шагов, направленных на укрепление роли закона как основного источника транспортного права в Украине.

E.V. Dovzhenko

A law is a basic regulator of legal relationships in a transport sphere.

In the article the value of law is reasonable as a main regulator of legal relations in a transport sphere and the list of the steps sent to strengthening of role of law as a basic source of a transport right in Ukraine is formulated.