

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ КОДИФІКАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АВТОМОБІЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ

У статті досліджуються необхідність і перспективи кодифікації національного автотранспортного законодавства, зарубіжний досвід її здійснення та наводиться авторське бачення концептуальних засад кодифікації законодавства про автомобільний транспорт в Україні.

Ключові слова: кодифікація, автотранспортне законодавство, кодифікований акт, кодекс.

Постановка проблеми та її актуальність.

Здійснення кодифікації законодавчих актів, безумовно, сприятиме регулюванню суспільних відносин в Україні на новому якісному рівні, викоріненню тих недоліків чинного законодавства, які досі мають місце [1]. Збільшення у законодавстві питомої ваги кодексів та інших кодифікованих актів законодавства сприятиме також кращій оглядовості законодавства та поглибленню тенденції до стабільності правових приписів [2]. Наголошуючи на важливості кодексів в регулюванні суспільних відносин, французький правознавець Ремі Кабріяк зазначав, що кодекси в тій чи іншій формі будуть існувати доки будуть існувати люди та суспільні відносини [3]. Активна діяльність з кодифікації національного законодавства на даний час торкнулась багатьох ключових сфер суспільних відносин у нашій державі. Це стосується також і транспортної галузі. Такі кодифіковані акти транспортного законодавства як Кодекс торговельного мореплавства, Повітряний кодекс України та Статут залізниць України значною мірою упорядкували правове регулювання транспортної сфери. Однак очевидним є і те, що це лише половина шляху, оскільки досі чекають на удосконалення автотранспортне законодавство та законодавство про внутрішній водний транспорт. Дану роботу присвячено аналізу чинного автотранспортного законодавства та визначенню перспектив і концептуальних основ його удосконалення шляхом кодифікації.

Аналіз досліджень та публікацій. Вчені-юристи у своїх роботах здавна приділяли увагу питанням кодифікації законодавства, оскільки системність і впорядкованість нормативних приписів є однією з істотних ознак права.

Дослідженню загальнотеоретичних питань кодифікації законодавства в різні роки присвя-

чували свої дослідження такі вчені, як С. Алексєєв, В. Баранов, С. Бобровник, Є. Гетьман, В. Грищук, А. Заєць, Д. Керімов, А. Колодій, В. Копейчиков, Н. Онищенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, А. Піголкін, Є. Погорєлов, В. Поленіна, О. Скакун, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко, О. Ющик та інші шановні дослідники пострадянського простору.

Серед іноземних вчених питання систематизації та кодифікації законодавства досліджували Ф. Ауман, Р. Давид, Р. Кабріяк, Ж. Карбоньє та інші.

Не лишалися поза науковою увагою з моменту набуття Україною незалежності також питання удосконалення правового регулювання транспортної сфери (у тому числі і шляхом кодифікації транспортного законодавства), яким присвятили свої праці Г. Анцєлевич, І. Булгакова, О. Гайдулін, В. Гіжевський, С. Грудницька, Е. Демський, В. Єгізаров, Д. Зеркалов, О. Клепікова, А. Собакарь, Р. Кундрік, П. Левковець, А. Мілашевич, О. Сиваков, І. Спірін, Є. Харитонов, Ф. Шульженко та інші.

Мета статті. Достатньо ґрунтовне опрацювання загальнотеоретичних основ кодифікації законодавства, що має тривалу історію і продовжується досі, а також підвищення останнім часом наукового інтересу до реформування транспортного законодавства України вже призвели до створення нових кодифікованих актів, у тому числі і транспортного законодавства. Проте, ці два напрями наукового інтересу досить рідко перетинаються, що втілюється у відчутній недостатності спеціальних теоретико-правових досліджень з проблем кодифікації законодавства в окремих галузях транспорту. Дана робота присвячена дослідженню ролі кодифікації у процесі удосконалення національного законодавства про автомобільний тран-

спорт і передбачає вирішення наступних завдань: аналіз чинних нормативно-правових актів автотранспортного законодавства та запропонованих до нього змін, обґрунтування необхідності кодифікації законодавства про автомобільний транспорт, огляд закордонного досвіду кодифікації автотранспортного законодавства, формулювання пропозицій щодо оптимальної форми майбутнього кодифікованого акту законодавства про автомобільний транспорт та його структури.

Виклад основного матеріалу. Базовим для правового регулювання діяльності автомобільного транспорту є Закон України «Про автомобільний транспорт», прийнятий Верховною Радою в квітні 2001 року [4], в той же час формально чинним залишається і Статут автомобільного транспорту УРСР [5], майже всі положення якого або втратили практичне значення, або безнадійно застаріли і не відповідають вимогам правового регулювання діяльності автомобільного транспорту в сучасних умовах.

Практика реалізації положень Закону «Про автомобільний транспорт», яка накопичена в Україні за часи з моменту прийняття останнього, а також досвід застосування аналогічних законів в ряді держав СНД (Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, Російська Федерація, Республіка Туркменістан, Республіка Узбекистан) свідчить, що зазначені правові акти не в повному обсязі регулюють правовідносини в сфері функціонування автомобільного транспорту в сучасних економічних умовах. Саме такий стан багато в чому зумовив необхідність прийняття цілої низки інших законодавчих та підзаконних актів.

Прийняття Кодексу автомобільного транспорту, на думку автора, стає можливим за умов стабільності законодавства в автомобільній галузі, внутрішньої його єдності, максимальної відповідності законодавства й транспортного права, наявності певної практики застосування. Ігнорування зазначених та деяких інших чинників кодифікації зумовлює, як свідчить практика, невдачу.

Слід зазначити, що спробу прийняття Кодексу автомобільного транспорту було зроблено Верховною Радою України ще в 2000 році, але запропонований проект, як було зазначено в постанові українського парламенту від 6 березня за № 1557-III, не містив ознак кодифікації, тому його було повернено на опрацювання для повторного розгляду в першому читанні.

Спроби доопрацювання були невдалими і на томість в квітні 2001 р. був прийнятий чинний Закон «Про автомобільний транспорт».

Як показав час, зазначений закон далекий від досконалості, він містить значні недоліки, саме тому, на нашу думку, парламенту слід повернутися до створення Кодексу автомобільного транспорту, який замінив би згаданий та ряд інших законів, в т.ч. і вкрай застарілий Статут автомобільного транспорту.

Проте законодавча практика пішла старим шляхом. В надрах Міністерства інфраструктури було розроблено і (в травні 2013 року) репрезентовано народним депутатам та громадськості проект нової редакції Закону України «Про автомобільний транспорт» [6].

Ознайомлення із згаданим проектом свідчить, що його авторам, на жаль, не вдалося розробити цілісного закону, що охоплює правовим регулюванням усі аспекти функціонування автомобільного транспорту. Попри задекларовані в Пояснювальній записці до проекту Закону цілі [7], в ньому не повністю вдалося вирішити проблеми галузі. Намагання детально регламентувати максимальну кількість проблем функціонування автотранспорту зумовило значне зростання обсягу Закону (до майже 140 сторінок), що може негативно позначитись на його доступності та простоті використання.

Детальний розгляд запропонованого проекту Закону не є предметом даного дослідження, проте доцільно було б наголосити, що проект носить явно дискримінаційний характер по відношенню до фізичних осіб-підприємців, що займаються автоперевезеннями (про яких не зазначається в розділі «Загальні положення. Стаття 1. Терміни та визначення понять») і містить намагання захистити інтереси крупних перевізників. Для представників малого і середнього бізнесу в автотранспортній галузі, по суті, неможливо виконати чимало положень проекту Закону, що може призвести до їхнього зникнення та, фактично, монополізації ринку автоперевезень.

Мають місце в проекті й надмірна деталізація окремих положень, а також дублювання правових норм інших законодавчих актів. На нашу думку, значні ризики вчинення корупційних правопорушень несуть положення про надання дозволів (допусків) на господарську діяльність з надання послуг з внутрішніх або міжнародних перевезень вантажів (крім небезпечних) невизначеним ще органом і в невідомому порядку. З незрозумілих причин поза

межами регулювання запропонованого проекту Закону залишилися питання функціонування таксі. Спроби Мінінфраструктури пояснити це необхідністю розробки окремого закону про роботу таксі слабо аргументовані й не знаходять підтримки у значній частини перевізників, які займаються такою діяльністю. Тому при обговоренні запропонованого проекту Закону «Про автомобільний транспорт» в Асоціації Вільних профспілок автотранспортників України, останній не випадково було піддано жорсткій критиці та названо «транспортним законом розбрату» [8].

Чимало запитань викликає і спроба надання законодавчого закріплення рекомендованих регламентом ЄС № 1071/2009 окремих положень допуску на ринок операторів автоперевезень. Невідомо якими положеннями Конституції України, Цивільного кодексу та Господарського кодексу визначаються такі дефініції як «добра репутація», «відповідний фінансовий стан», «необхідна професійна компетентність». Намагання авторів проекту законодавчо закріпити зазначені положення в «транспортному» законі виходять як за межі предмету зазначеного правового акту, так і повноважень останніх.

Слушну, як вважає автор, думку щодо прийняття закону висловив О. Чуєв, який зазначив, що прийняття закону у теперішньому вигляді матиме наступні наслідки:

- зростання корупції в державному апараті, що причетний до діяльності автотранспорту;
- зростання чисельності держапарату, витрат, необхідних для обслуговування процесів практичної реалізації застосування новації запропонованого закону;
- монополізацію ринку послуг відносно невеликою кількістю «безумовно добропорядних» перевізників, а також іноземними колегами-конкурентами;
- зростання соціальної напруги в суспільстві, яку спричинить зростання безробіття серед осіб, які втратять право на професійну діяльність у сфері автоперевезень [9].

Поділяючи наведені зауваження до даного проекту, автор вважає, що його прийняття в запропонованому вигляді буде тупцюванням на місці і значно відтермінує дійсно ефективне законодавче регулювання галузі.

Саме тому прийняття комплексного законодавчого акту, що регулює діяльність автотранспортного транспорту, саме Кодексу є вкрай нагальним і важливим. І тут повинна мати місце не просто зміна назви правового акту, а

докорінне перетворення концептуального підходу до правового регулювання автотранспортної галузі. Необхідність кодифікації зазначеної сфери пов'язана з вирішенням соціально-економічних завдань, що стоять перед країною, а необхідною умовою для цього є проведення кодифікації законодавства в автотранспортній галузі та прийняття Кодексу автомобільного транспорту України. Процедура його затвердження може бути різною. Відповідно до національної правової доктрини вважається, що кодекс – це виключно новий закон, якому законодавець надав назву «кодекс» (і автор схиляється саме до такої позиції). Разом з тим, слід зазначити, що юридична наука низки держав, зокрема Франції, виходить із функціонального розуміння кодексу, а кодифікацією вважає будь-яку форму приведення в одне ціле розрізаних правових норм, незалежно від того, відміняє кодифікатор ці норми формально, створюючи на їх базі новий великий закон – кодекс (наполеонівська концепція), або залишає кодифіковані норми чинними, лише поновому їх структуруючи, тобто створює нову правову форму без зміни змісту (римська або новітня французька концепція). У такому випадку важливою є не форма, а мета – боротьба із правовою невизначеністю, яку можна досягти, використовуючи різні засоби [10].

Зважаючи на важливість правового регулювання діяльності автотранспорту, його місце в економіці держави, на нашу думку, структура такого кодексу має бути наступною:

- загальні положення про сферу правового регулювання, принципи діяльності автомобільного транспорту, засади державної політики, визначень основних понять, що вживаються в тексті кодексу;
- положення про інфраструктуру автомобільного транспорту;
- визначення основних форм та джерел інвестування в розвиток матеріально-технічної бази автомобільного транспорту, в будівництво його об'єктів, умови та форми участі держави в розвитку інфраструктури останнього;
- засади державного регулювання та управління галуззю, його цілі, форми та методи їх здійснення, включаючи повноваження в сфері ліцензування, цінової політики та контрольні повноваження;
- компетенція державних органів у питаннях реєстрації транспортних засобів, визначення кваліфікації персоналу та порядку його допуску до керування транспортними засобами;

- положення про безпеку руху на автомобільних шляхах та дорогах (на думку автора, сюди мають входити Правила дорожнього руху, включення яких до кодексу надасть їм саме вимог закону, а також, завдяки особливому порядку прийняття закону, сприятиме їх стабільності і позбавить від частоті зміни на бажання виконавчої влади), здійснення контролю за безпекою руху автотранспортних засобів та дотриманням особами, які ними керують встановлених правил, забезпечення екологічної безпеки та безпеки перевезення вантажів і пасажирів, створення інформаційних систем організації та контролю за рухом автомобільного транспорту;

- засади технічної політики щодо транспортних засобів, шляхів сполучення та здійснення технічного нагляду за їх станом;

- умови доступу до ринку перевезень автомобільним транспортом, правила перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, особливості перевезень окремих видів вантажів [11].

Запропонована структура, звичайно, не є остаточною, і може, як і сама ідея створення кодексу, бути предметом подальших наукових дискусій з метою врахування досвіду практиків та думок науковців, розроблення змін та доповнень, спрямованих на вдосконалення Кодексу.

Саме шляхом прийняття Кодексу автомобільного транспорту пішли законодавці деяких країн пострадянського простору, зокрема Республіки Молдова, де такий акт прийнято ще в липні 1998 року [12].

Висновки. Аналіз чинного автотранспортного законодавства України та пропозицій щодо його зміни, що були запропоновані упродовж 2013 року, дає підстави стверджувати, що удосконалення нормативно-правового регулювання автомобільного транспорту лишається актуальним питанням сьогодення. Найбільш ефективним напрямом його вирішення, на наш погляд, є кодифікація автотранспортного законодавства. Разом з тим, розробка та прийняття такого важливого правового акту, як Кодекс автомобільного транспорту України, це тривалий процес, успіх якого залежить від поєднання зусиль практиків, науковців, творчого застосування як власного досвіду, так і закордонного.

Література

1. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козинцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 163.

2. Заєць А. П. Вдосконалення структури законодавства як наукова проблема / А. П. Заєць // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 56.

3. Кабріяк Реми. Кодифікації. [Пер. с фр. Л. В. Головка] / Реми Кабріяк – М. : Статут, 2007. – 476 с.

4. Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>

5. Про Статут автомобільного транспорту України: постанова Ради Міністрів УРСР від 27 червня 1969 р. № 401 // ЗП УРСР. – 1969. – № 7. – С. 89

6. Про автомобільний транспорт: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mtu.gov.ua/uk/alias_50/33485.html

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про автомобільний транспорт» (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mtu.gov.ua/uk/alias_50/33485.html

8. Транспортний закон розбрату [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://cityukraine.info/index.php?ukrnews=25509>

9. Чуев А. О проекте Закона Украины «Об автомобильном транспорте» (новая редакция). / А. Чуев. // Транспорт, № 45. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.transport-journal.com

10. Кабріяк Реми. Цитована праця.

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

12. Кодекс автомобильного транспорта Республики Молдова. Закон Республики Молдова от 29 июля 1998 года № 116-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc

Е. В. Довженко

Концептуальные основы кодификации законодательства об автомобильном транспорте

В статье исследуются необходимость и перспективы кодификации национального автотранспортного законодательства Украины, иностранный опыт ее осуществления и представляется авторское видение концептуальных основ кодификации законодательства об автомобильном транспорте. Автор выражает мнение о том, что кодификация является оптимальной формой совершенствования законодательства в сфере автомобильного транспорта, а также предлагает структуру будущего Кодекса об автомобильном транспорте Украины.

Ключевые слова: кодификация, автотранспортное законодательство, кодифицированный акт, кодекс.

E. Dovzhenko

Conceptual bases of codification of the legislation in road transport sphere

This article contains a study of the necessity and prospects of codification of the national Road transport legislation in Ukraine and foreign experience of its implementation. Review of existing studies on the general theoretical issues of codification, and also about problems and prospects of improvement of Ukrainian road transport legislation, allowed to develop a special questions codification of legislation in the field of road transport. For this purpose this article analyzes the existing legislation of road transport, as well as amendments to it, which were proposed in 2013. The author presents his own vision of the conceptual foundations of codifying legislation on road transport. On the basis of this analysis is formulated the conclusion that the legislation in the motor transport sphere needs further improvement. The author expresses opinion, that codification can become the optimum form of perfection of the legislation in area of motor transport, as well as offers structure of the future Code about motor transport of Ukraine.

Key words: codification, Road Transport legislation, codifications act, Code.