

ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД КОДИФІКАЦІЇ ТРАНСПОРТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ДОВЖЕНКО Євгенія - кандидат юридичних наук, доцент кафедри транспортного права та логістики Національного транспортного університету

УДК 340.1

В статті досліджуються необхідність і перспективи кодифікації національного транспортного законодавства України, іноземний досвід її здійснення і представляється авторське бачення концептуальних основ кодифікації законодавства о транспорті. Автор висловлює думку про те, що кодифікація є найбільш перспективною формою удосконалення законодавства в транспортній сфері, а також пропонує оптимальну форму кодифікаційного акту і його принципову структуру.

Ключові слова: транспорт, законодавство, основи законодавства, кодекс, закон, нормативно-правовий акт, систематизація, кодифікація.

Вступ

За роки незалежності органами державної влади України здійснено значну роботу, спрямовану на розроблення та прийняття законодавчих актів, що стосуються правового регулювання практично всіх сфер суспільних відносин, не стали виключенням і правовідносини у транспортній сфері. Зазначені акти разом з деякими актами ще радянських часів утворюють великий масив чинного транспортного законодавства України, який, на нашу думку, потребує (чим далі, тим у більшій мірі) удосконалення і впорядкування шляхом систематизації, а, особливо, кодифікації, що в кінцевому підсумку повинно призвести до підвищення ефективності правового регулювання відносин у важливій сфері економіки держави, що має стратегічне значення.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми

Загальнотеоретичні проблеми кодифікації законодавства в різні роки досліджували такі вчені, як С. Алексеєв, В. Баранов, С. Бобровник, Є. Гетьман, В. Грищук, А. Заєць, Д. Керімов, А. Колодій, В. Копейчиков, Н. Онищенко, Н. Пархоменко, А. Піголкін, Є. Погорелов, В. Поленіна, О. Скакун, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко, О. Ющик та інші. Серед іноземних вчених необхідно також відзначити дослідження Ф. Аумана, Рене Давида, Ремі Кабріяка.

Правове регулювання транспортної галузі було предметом досліджень Г. Анцелевича, І. Булгакової, О. Гайдуліна, В. Гіжевського, С. Грудницької, Е. Демського, В. Єгізарова, О. Клепікової, А. Собакаря, Р. Кундрика, А. Мілашевича, О. Сивакова, І. Спіріна, Ф. Шульженко та інших фахівців з різних галузей права.

Постановка завдання

Наведені автори у своїх дослідженнях здебільшого зосереджують увагу окремо або на теоретико-правовому аналізі кодифікації, або на правовому регулюванні транспортної сфери (причому кодифікація, як правило, розглядається в контексті подальшого розвитку транспортного законодавства у якості одного з напрямів). Дослідженням питань власне кодифікації транспортного законодавства досі присвячувалась невелика кількість наукових

праць. Проте саме кодифікація є одним з найперспективніших напрямків удосконалення правового регулювання транспортної галузі. Тому в межах даної статті автор має на меті вирішення наступних завдань: характеристика недоліків сучасного транспортного законодавства; обґрунтування необхідності кодифікації законодавства про транспорт; вибір оптимальної форми кодифікаційного акту; концептуальне формулювання змісту кодифікаційного акту; аналіз закордонного досвіду кодифікації законодавства про транспорт.

Основний матеріал

Особливість правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з транспортною діяльністю полягає в тому, що остання нерозривно пов'язана з іншими галузями економіки, охоплює всі види суспільного виробництва та забезпечує реалізацію процесу товарообміну.

Нормативно-правова база транспортного комплексу держави, незважаючи на певні її вади, докорінно відрізняється від аналогічної бази радянського періоду. За роки незалежності України Верховною Радою прийнято такі основоположні Закони транспортної галузі: «Про транспорт», «Про трубопровідний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період», «Про автомобільний транспорт», «Про транзит вантажів», «Про перевезення небезпечних вантажів», Повітряний кодекс, Кодекс торговельного мореплавства України, ратифіковано цілу низку міжнародних договорів та угод у транспортній сфері. Чимало нормативно-правових актів з питань, пов'язаних з функціонуванням транспортної галузі, затверджено за цей період Кабінетом Міністрів України та Міністерством транспорту (на даний час Міністерство інфраструктури).

Проте досі актуальним залишається питання нормативно-правового забезпечення діяльності транспортної галузі. На жаль, правове регулювання діяльності транспорту не позбавлено усіх вад сучасного українського законодавства, серед яких:

- недотримання ієрархічної побудови системи нормативно – правових актів;

- наявність у нормативно-правових актах положень, що дублюють або суперечать одне одному;

- невелика ефективність законодавчих актів, що зумовлює необхідність внесення до них значної кількості змін та доповнень;

- недостатній ступінь відповідності національного законодавства міжнародним угодам та нормам міжнародного права;

- наявність застарілих правових норм, а також окремих нормативно-правових актів, що несумісні з чинним законодавством;

У процесі подальшого удосконалення національного транспортного законодавства необхідно також вирішити наступні питання:

- врегулювання на законодавчому рівні правовідносин, пов'язаних із забезпеченням прав людини в транспортному процесі;

- забезпечення верховенства закону в регулюванні суспільних відносин в транспортній сфері;

- вдосконалення державного контролю за здійсненням автомобільних перевезень, особливо міжнародних.

Об'єктивна необхідність постійного розвитку законодавства, в тому числі і транспортного, зумовлюється динамізмом політичних, економічних та соціальних відносин. Діяльність щодо зміни якісного стану наявного законодавства (як його змісту, так і форми) охоплює створення нових нормативно-правових актів, та покращення або усунення недоліків у тих, що вже існують [1].

Значна кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність транспортної сфери, не зменшує гостроти питання, пов'язаного з нормативно-правовим забезпеченням діяльності транспортної галузі. Практика доводить, що кількість правових актів ще не свідчить про належну якість та ефективність правового регулювання суспільних відносин, зміцнення законності та правопорядку, саме тому, на думку автора, робота по оновленню законодавства в транспортній галузі, як і всієї системи законодавства нашої держави, не повинна зводитись лише до прийняття нових нормативно-правових актів.

Транспортне законодавство на сучасному етапі не завжди відповідає розвитку суспільних відносин, а прийняті нові нормативно-правові акти часом суперечать прийнятим раніше. Як наслідок, з'являються акти, що фактично не діють, у деяких припускаються повторення, неузгодженості, а інколи прогалини і помилки. Багато із зазначених та інших недоліків можливо усунути в процесі систематизації законодавства і саме тому систематизація нормативно – правових актів у транспортній сфері є досить актуальною на сьогоднішній день.

Актуальність вирішення питання систематизації нормативно-правових актів у транспортній галузі на сучасному етапі зумовлюється наступними чинниками:

- необхідністю подальшої роботи з приведення правових норм, що регулюють діяльність транспортної системи, до вимог Конституції України ;

- потребою заміни застарілих нормативно-правових актів, окремі з яких діють ще з часів СРСР на сучасні, національні ;

- подальшим зростанням ролі правового регулювання господарської діяльності і суспільного життя;

- необхідністю забезпечення реального верховенства закону у регулюванні правовідносин, пов'язаних з транспортом.

Накопичений за роки функціонування Закону України «Про транспорт» [2] досвід та практика його застосування дають підстави вважати, що чинний закон не в повному обсязі відповідає вимогам, які пред'являються до таких актів, і, головне, – не в повному обсязі охоплює правовим регулюванням комплекс правовідносин у транспортній сфері. На думку автора, «косметичними заходами» , на кшталт подальшого внесення змін та доповнень, проблему не вирішити, особливо з врахуванням процесів інтеграції України до європейської спільноти.

Вихід із ситуації, що склалася, як вважає автор, полягає в розробці й прийнятті Верховною Радою України такого кодифікованого акту, як Основи транспортного законодавства України. На необхідність

такого кроку законодавця наголошує і ряд науковців, вбачаючи можливість уніфікації у зазначеному документі численних норм, що регулюють питання організації та виконання перевезень різними видами транспорту (автомобільним, водним, повітряним, залізничним) з урахуванням його технічних особливостей, переваг і вигод.

В Україні прийняті і діють подібні акти – «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Основи законодавства про культуру», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та ряд інших.

На відміну від радянських часів, коли прийняття Основ законодавства юридичною наукою пояснювалося союзним устроєм СРСР, а союзні основи були базою для розвитку республіканського законодавства, необхідність існування такої форми кодифікаційного акту в нашій державі пояснюється, в першу чергу, значним обсягом і різноманітністю суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню, неоднорідністю предмета і метода правового регулювання положень законодавства, що регламентує транспортну сферу.

На думку автора, при розробці Основ транспортного законодавства України мають бути застосовані наступні концептуальні підходи.

По – перше, у зазначеному кодифікованому акті доцільно відобразити мету функціонування й стратегічні завдання транспортно-дорожнього комплексу (далі – ТДК) 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 мають міститися визначальні положення щодо захисту прав людини в транспортній сфері відповідно до Конституції України, міжнародних актів.

По – третє, основи повинні визначати загальні засади державного регулювання відносин у ТДК, у т.ч. і на регіональному рівні, враховуючи специфіку діяльності

окремих галузей транспорту та напрямки як державної, так і європейської 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.

Звісно, зазначені положення не можуть повною мірою охопити всі аспекти змістовного навантаження акту, який пропонується розробити, але, на нашу думку, вони могли бути базовими при визначенні спрямованості правового впливу на зазначену сферу суспільних відносин і в кінцевому рахунку сприяти підвищенню ефективності функціонування однієї з провідних галузей національної економіки.

Дещо інші шляхи розв'язання проблеми законодавчого регулювання діяльності всієї транспортної сфери економіки пропонуються в ряді держав СНД. Мова йде про створення так званого Транспортного кодексу. Мета та завдання такого кодексу визначаються як повне та всебічне регулювання відносин, пов'язаних з перевезенням вантажів, пасажирів і багажу, визначення та обов'язків сторін у цих відносинах, визначення умов і порядку перевезення різними видами транспорту, а також виконання транспортних робіт і послуг [3]. Мета Транспортного кодексу Російської Федерації, розробка якого ведеться в даний час, визначена як об'єднання та впорядкування значного обсягу нормативних актів, що діють у зазначеній сфері економіки [4].

Аналогічний підхід спостерігається і в Республіці Казахстан, де вже розроблено і запропоновано на розгляд Мажілісу проект Транспортного кодексу, що передбачає об'єднання 8 діючих галузевих законів. Цей проект, за словами віце-міністра транспорту та комунікацій РК Азата Бектурова, містить внутрішньо узгоджену систему правових норм, які максимально повно регулюють відносини у галузі транспорту та комунікацій [5].

У той же час слід відзначити, що у промислово розвинутих державах, зокрема, в Австралії, Англії, Германії, Іспанії, Канаді,

Фінляндії, Франції, Швеції, Японії, Китаї, немає єдиного Транспортного кодексу. Хоча в США й існує Транспортний кодекс, проте і за формою, і за змістом він далекий від кодексу в традиційному розумінні теорії держави і права. Транспортний кодекс США – це продукт інкорпорації, зведення законів, що поєднані предметом правового регулювання.

Єдина держава – член ЄС, яка кодифікувала своє транспортне законодавство, це – Німеччина. Проте російські фахівці, які вивчали досвід цієї країни, прийшли до висновку, що там прообраз єдиного кодифікованого акту про транспорт відсутній, а Комерційний кодекс (HGB) є певного роду кодифікацією приватного транспортного законодавства, яке полегшує використання та забезпечує більш вільний доступ до відповідних нормативних актів транспортного законодавства як для юристів, так і для практиків [6].

У більшості держав ЄС транспортне законодавство будується за схемою: загальний кодифікований акт (Цивільний або Торгівельний кодекс) – спеціальні транспортні закони. Саме тому, на нашу думку, розробка та прийняття Основ транспортного законодавства України сприятиме саме такій європейській побудові всієї системи транспортного законодавства та дозволить запобігти розмиттю понять «кодифікований акт» та «кодекс» і, в кінцевому рахунку, сприятиме подальшому розвитку та удосконаленню транспортного законодавства.

Висновки

Кодифікація національного транспортного законодавства є пріоритетним напрямком у процесі його подальшого розвитку й удосконалення. Здійснення кодифікації потребує ґрунтовного попереднього наукового опрацювання та повинно здійснюватись з урахуванням як процесів інтеграції України в європейський простір, так і досвіду пострадянських країн, які так само «успадкували» систему законодавства від Радянського Союзу.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються необхідність та перспективи кодифікації національного транспортно-законодавства України, іноземний досвід її проведення і пропонується авторське бачення концептуальних основ кодифікації законодавства про транспорт. Автор висловлює думку про те, що кодифікація є найбільш перспективною формою удосконалення законодавства в транспортній сфері, а також пропонує оптимальну форму кодифікаційного акту та його принципову структуру.

Література

1. Риндюк В.І. Удосконалення законодавства: поняття, форми. – В.І.Риндюк -// Правова держава. Випуск 22. – С. 202-209.
2. «Про транспорт». Закон України від 10.11. 1994р. № 232/ 94-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.pau.ua>
3. Полещук Л.А. О направлениях совершенствования законодательства Республики Беларусь в области транспортной деятельности на современном этапе. – Л.А. Полещук // «Законотворчество», – М;.- № 3. – 2007. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center.gov.by>

SUMMARY

This article contains a study of the necessity and prospects of codification of the national transport legislation in Ukraine and foreign experience of its implementation. Review of existing studies on the general Theoretical Issues of of codification, and also about problems and prospects of improvement of Ukrainian transport legislation, allowed to develop questions codification of legislation in the field transport. The author presents his own vision of the conceptual foundations of codifying legislation on transport and expresses opinion, that codification can become the optimum form of perfection of the legislation in area of transport, as well as offers structure of the future Bases of the transport legislation Ukraine.

4. Белых В.С. Концепция единого Транспортного кодекса России. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center.gov.by>
5. Консультативный отчет «Содействие в разработке Транспортного кодекса в Республике Казахстан». – Астана, 2007. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center.gov.by>
6. Белых В.С. Цитована праця.