

УДК 346.1:340.134 (477)

І. М. РУДЯГА

здобувач кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
rud_sinel@ua.fm



СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ЗАЛІЗНИЧНИЙ ТРАНСПОРТ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Стаття присвячена: теоретико-правовому дослідженню систематизації законодавства в галузі залізничного транспорту; аналізу наявної нормативно-правової бази сучасного законодавства України з питань діяльності залізничного транспорту.

Ключові слова: систематизація законодавства, кодифікація господарського законодавства, залізничний транспорт, законодавство про залізничний транспорт.

Постановка проблеми. Специфіка транспорту як самостійної галузі матеріального виробництва полягає у тому, що ним не створюються матеріальні об'єкти, а забезпечується переміщення їх у просторі і, як наслідок, поєднання усіх галузей суспільного виробництва в єдину цілісну систему. Ефективне функціонування транспорту, в тому числі і залізничного, без перебільшення, є однією з найважливіших галузей національної економіки, необхідною умовою її стабілізації, задоволення потреб суспільного виробництва та населення у перевезеннях, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та захисту економічних інтересів України.

Для забезпечення поставлених перед транспортом завдань, він має діяти «як єдиний і узгоджений комплекс, являти собою єдину цілісну систему» [1]. А це можливо лише за наявності узгодженої бази нормативно-правових актів та ефективного управління транспортною галуззю з боку держави. Тому створення якісного правового фундаменту для залізничного транспорту Укра-

їни дозволить поліпшити транспортне обслуговування, забезпечити більш надійне, стійке функціонування галузі, що буде надійною основою економічного реформування країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти процесу кодифікації законодавства знайшли відображення у наукових працях таких провідних правознавців, як С. С. Алексєєв, В. М. Баранов, С. Н. Братусь, В. К. Грищук, О. Ф. Скакун, В. С. Смородинський, Г. Г. Шмельова, В. В. Кудрявцева та ін.

Формулювання цілей. Мета статті полягає в напрацюванні правових позицій систематизації сучасного законодавства про залізничний транспорт. Виділення основної (базової) частини правового регулювання, що виконує функцію уніфікатора, аналіз чинних норм законодавства для подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, що визначає порядок організації процесу перевезень залізничним транспортом.

Виклад основного матеріалу. Залізничний транспорт України є однією із небагатьох природних державних монополій у структурі ринкового господарства України, що зумовлює необхідність збереження централізованого державного регулювання його виробничої діяльності. Об'єктивними чинниками, що спричиняють необхідність такого регулювання, є: виконання транспортом соціальних функцій, а також віднесення залізниць до державного сектору економіки.

Залізничний транспорт є універсальним видом транспорту для перевезень усіх видів вантажів. Він відрізняється високою провізною спроможністю, що робить його особливо ефективним при масових перевезеннях вантажів на великі і середні відстані. Це пояснюється поширеністю залізничного транспорту, його можливостями обслуговувати виробничі галузі господарства, а також задовольняти потреби населення в перевезеннях [2].

На залізничному транспорті України склалася чітка система транспортно-го законодавства. Правова система залізниць України певним чином унікальна. Як система вона почала формуватися майже півтора століття тому. Слід зазначити, що коли на зміну царизму прийшов пролетарський лад і зруйнував усе, що стосувалося засад Російської імперії, стосовно залізничного законодавства була збережена послідовність. Насамперед це пояснюється тим, що залізничний транспорт завжди являв собою державну монополію, у зв'язку з чим була не потрібна націоналізація. Значна кількість нині чинних на залізницях України нормативних документів містить норми, що вперше з'явилися ще в період Російської імперії. Це стосується багатьох положень Статуту залізниць, Правил перевезень, Правил технічної експлуатації та деяких інших документів [2].

Аналізуючи наявну нормативно-правову базу сучасного законодавства України з питань діяльності залізничного транспорту, можна виділити такі групи нормативно-правових актів за юридичною силою:

– нормативно-правові акти Верховної Ради України — це закони України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» та ін., які визначають основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування, його роль в економіці і соціальній сфері України, регламентують його відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирями, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу;

– нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України — це постанови «Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом», «Про затвердження Статуту залізниць України», «Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України», «Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця” та ін., що визначають обов’язки, права і відповідальність залізниць, підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються залізничним транспортом, а також порядок укладання договорів, організацію та основні умови перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу і пошти, основні положення експлуатації залізничних під’їзних колій тощо;

– нормативно-правові акти Президента України — це указ «Про Положення про Міністерство інфраструктури України», який визначає Міністерство інфраструктури України центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, регламентує основні завдання та організацію діяльності міністерства;

– міжнародні угоди з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані та визнані Україною — це Конвенція про міжнародні залізничні перевезення, Угода про міжнародне залізничне вантажне сповіщення, Угода про міжнародне пасажирське сповіщення, Угода про спільне використання вантажних вагонів і контейнерів та ін., які є обов’язковими для України, як країни-члена, що приєдналася до Конвенції, угод та ратифікувала їх. Вони врегульовують умови укладення та виконання договору перевезення, відповідальності залізниць, оплати провізних платежів, взаєморозрахунків, тарифів та ін., а також умови перевезення пасажирів, багажу та вантажобагажу, що виникають при здійсненні міжнародних перевезень;

– нормативно-правові акти Міністерства інфраструктури України (локальне законодавство) — це здебільшого накази міністерства про затвердження правил, тарифів, порядків, положень, інструкцій, серед яких накази «Про затвердження Тарифів на перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом у міжнародному сполученні Схід-Захід», «Про затвердження Тарифів на перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України», «Про затвердження Правил користування вагонами і контейнерами», «Про затвердження Правил реєстрації та експлуатації власних вантажних вагонів», «Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України», «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України», «Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів» та ін., які містять основні положення щодо організації діяльності залізниць з питань перевезення вантажу, пасажирів, вантажобагажу, тощо.

Також, на нашу думку, слід виділити в окрему групу — розпорядчі акти керівництва залізниць — накази, розпорядження, вказівки (внутрішні документи), що приймаються для організації безпосередньої діяльності в межах залізниць. Вони не є нормативно-правовими актами у розумінні цього поняття, тобто офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування, але для працівників залізниць вони мають обов'язковий характер, встановлюють певні норми та правила щодо організації діяльності, як у цілому, так і окремо в процесі перевезень.

Отже, законодавство про залізничний транспорт складається з великого масиву взаємопов'язаних між собою нормативно-правових актів різної юридичної сили, що регулюють дані відносини. Однак така розгалужена система не завжди дозволяє ефективно використовувати вказані норми. Тобто кількісні параметри прийняття законів та інших нормативно-правових актів у залізничній галузі ще не свідчить про належну якість та ефективність регулювання таких відносин.

Слід зазначити, що залізничний транспорт має свої специфічні організаційно-технологічні і фінансово-економічні особливості, що впливають із: єдності мережі залізничних колій; необхідності централізованого управління рухом поїздів; наявності внутрішньосітьових розрахункових цін та ін. Ці

особливості зумовлюють об'єктивну доцільність збереження централізованого державного регулювання виробничої діяльності всього залізничного комплексу.

На нашу думку, одним із ефективних шляхів удосконалення транспортного законодавства, в тому числі і того, що регулює залізничну галузь, полягає у приведенні нормативних актів у єдину впорядковану систему, тобто систематизація. Основним завданням якої є забезпечення уніфікації національного законодавства — його приведення до єдиної системи шляхом усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин.

Систематизація нормативно-правових актів необхідна перш за все для ведення обліку розвитку законодавства і здійснення контролю над ним, для забезпечення узгодженості та взаємозалежності різних його частин. Цей процес є важливою умовою правильного з'ясування і застосування норм права державними органами, він сприяє розумінню законодавства як єдиного цілого.

В юридичній науці та на практиці під нею, як правило, розуміють діяльність, спрямовану на удосконалення законодавства та його упорядкування. Систематизація — означає приводити в систему, розташовувати у визначеному порядку, встановлювати визначену послідовність [3].

Слід зазначити, що систематизація нормативно-правових актів здійснюється на підставі певної системи принципів — обов'язкових вимог до цього виду юридичної діяльності. До таких принципів належать повнота, доцільність, оперативність, безперервність, професіоналізм здійснення та ін. Їх реалізація дозволяє суб'єктам систематизації досягти її мети — приведення нормативно-правових актів у впорядковану систему.

У сучасній юридичній практиці використовуються чотири способи систематизації, які полягають у такому:

- перший — у зібранні, фіксуванні в логічній послідовності, зберіганні та підтриманні нормативно-правових актів в актуальному стані — облік;
- другий — в об'єднанні нормативно-правових актів у збірники і зібрання за спільними ознаками — інкорпорація;
- третій — в об'єднанні декількох нормативно-правових актів, що регулюють певний вид однакових суспільних відносин, у єдиний нормативно-правовий акт без перероблення їх змісту — консолідація;
- четвертий — у створенні нового кодифікованого нормативно-правового акта шляхом суттєвого перероблення змісту чинних нормативно-правових актів однієї галузі (підгалузі, інституту) законодавства — кодифікація.

Перші два способи здійснюються поза процесом нормотворення, а останні два — у його межах [4].

Процес систематизації законодавства у залізничній галузі має здійснюватися на засадах єдиного господарського механізму, що сформувався за попередніх соціально-економічних і політико-правових умов, і розглядатися як один із засобів підвищення ефективності правового регулювання відносин, що виникають у залізничній галузі, як новий етап у розвитку законодавства про транспорт, який повинен ґрунтуватися на методологічних принципах науковості, системності, функціональності.

Актуальність питання систематизації нормативно-правових актів у залізничній галузі на цьому етапі зумовлюється:

– необхідністю забезпечення реального верховенства закону у регулюванні правовідносин, пов'язаних з транспортом (проаналізувавши стан чинного законодавства можна зробити висновок, що кількість законів є невеликою часткою усього масиву нормативно-правових актів, лівову ж частку його складають підзаконні нормативно-правові акти);

– приведенням правових норм транспортної галузі, в тому числі і залізничного транспорту, нашої держави відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу (для функціонування транспортної галузі це питання є одним із тих, які потребують першочергового вирішення, що зумовлено будівництвом та експлуатацією міжнародних транспортних коридорів, які проходять через територію України);

– усуненням прогалин, колізій та суперечностей у чинних правових нормах;

– широким запровадженням ринкових відносин на транспорті.

Тому у транспортній галузі, в тому числі і у залізничній, найдоцільніше, на нашу думку, здійснювати систематизацію у формі кодифікації, яка являє собою особливу змістовну форму систематизації законодавства. Вона здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, котрий системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин, як правило, на галузевому рівні.

Кодифікація — це найбільш складана і досконала форма систематизації законодавства, що має правотворчий характер. Кодифікація має виражену правотворчу природу, адже для цього процесу притаманні більшість ознак правотворчої практики [5].

Невпорядкованість законодавства призводить до неефективності правового простору в країні. Метою кодифікації є стабілізація законодавства, яка виявляється у закріпленні у кодифікованому акті, як результаті кодифікації, лише стабільних норм, розрахованих на достатньо тривалий період часу.

Єдиний кодифікований акт дозволить упорядкувати нормативно-правовий масив, усунути неявні суперечності, уніфікувати правовий категоріальний

апарат, забезпечити єдність термінологічно-мовного оформлення законодавчих актів, а також удосконалити національне законодавство та привести його у відповідність до міжнародних стандартів. Здійснення систематизації законодавства в залізничній сфері шляхом кодифікації дозволить визначити й забезпечити весь спектр правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією та здійсненням процесу перевезення.

На думку В. В. Кудрявцевої, кодифікація не тільки сприяє посиленню законодавства, створенню чіткої системи нормативних актів, що базуються на науковому фундаменті та забезпечують оптимальну координованість між діючими нормами, вона також дозволяє вирішити два взаємопов'язані завдання — удосконалення як змісту, так і форми законодавства [6].

Слід звернути увагу, що саме кодифікація, як один із способів систематизації та форма розвитку законодавства, стає пріоритетним напрямом законодавчої політики і законотворчої діяльності в Україні за останні роки незалежності. Про це свідчить прийняття на новій нормативній базі цілої низки кодексів у тих галузях законодавства, що вже були раніше кодифіковані за часів радянського періоду: Цивільний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Господарський кодекс України та ін.

Висновки. Кодифікація законодавства у залізничній сфері дозволить забезпечити системне правове регулювання відносин, що виникають у процесі планування та організації перевезень пасажирів, вантажу, вантажобагажу та пошти, а також відносини, пов'язані з фінансовим, правовим забезпеченням, управлінням та контролем за перевізним процесом.

Це можливо під час аналізу існуючої нормативно-правової бази законодавства про залізничний транспорт для виділення базової частини правових норм, що охоплюють ключові інтереси і потреби суб'єктів та учасників транспортної діяльності, визначають концепцію державної політики та державного регулювання у сфері залізничного транспорту.

Заповнення прогалин та колізій нормами, що відбивають вимоги суспільства, наблизить створення досконалої моделі правової держави та ефективного регулювання правом більшої частини процесів людського життя в умовах сьогодення, тому розроблення та прийняття Кодексу залізничного транспорту України в цих умовах є радикальним засобом підвищення якості правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Цілісна система нормативно-правового матеріалу, що відбиває відносини в залізничній сфері, повинна, на нашу думку, передбачати дворівневу систему законодавчого регулювання, що має включати в себе такі об'єкти, як: по-перше, основні засади організації перевізного процесу, що можуть бути закріплені та врегульовані в процесі систематизації відповідного законодавства

України шляхом розробки та прийняття Кодексу залізничного транспорту України; по-друге, деталізація, встановлення та регулювання тарифної політики, визначення її особливостей — у відповідних підзаконних нормативно-правових актах. Звідси структура законодавства у залізничній сфері:

1) створення Кодексу залізничного транспорту України;

2) створення додаткових підзаконних актів щодо встановлення тарифів відповідно до напрямів та видів перевезення залізничним транспортом.

Крім того, такий Кодекс повинен бути розроблений з урахуванням Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 651-р, для подальших ринкових перетворень на залізничному транспорті, налагодженню більш тісного міжнародного економічного співробітництва та підвищення конкурентоспроможності українських залізниць на ринку транспортних послуг.

Тобто предметом Кодексу залізничного транспорту України повинні бути господарські відносини, що виникають у процесі функціонування залізничного транспорту між учасниками перевізного процесу, шляхи врегулювання конфліктних ситуацій і відповідальність залізниць, вантажовідправників, вантажоодержувачів і пасажирів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Васильєв А. Правове управління транспортною системою України: окремі проблеми / А. Васильєв, А. Мілашевіч // *Право України*. – 2000. – № 1. – 114 с.
2. Макаренко М. В. Основи правого регулювання діяльності залізниць України / М. В. Макаренко, В. Б. Голубничий, Н. С. Нечипоренко ; за заг. ред. М. В. Макаренка. – К. : Київ. ун-т економіки і технологій транспорту, 2005. – 261 с.
3. Словарь иностранных слов / гл. ред. Ф. Н. Петров. – 9-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1982. – 608 с.
4. Остапенко Ю. І. Напрями та зміст модернізації законодавчого регулювання телекомунікаційних відносин в Україні : монографія / Ю. І. Остапенко. – Х. : Юрайт, 2014. – 190 с.
5. Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества / В. Н. Карташов. – Ярославль, 1995. – Ч. I. – С. 117.
6. Кудрявцева В. В. Методологічні питання кодифікації інвестиційного законодавства / В. В. Кудрявцева // *Інноваційне інвестування в Україні: проблеми правового забезпечення* : колектив. моногр. / за ред. наук. ред. Д. В. Задохайла. – Х., 2013. – Т. 2. – С. 223–281.
7. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2011. – 584 с.

REFERENCES

1. Vasyliiev A., Milashevich A. Pravove upravlinnia transportnoiu systemoiu Ukrainy: okremi problemy // Pravo Ukrainy. – 2000. – № 1. – 114 s.
2. Makarenko M. V. Osnovy pravoho rehulivannia diialnosti zaliznyts Ukrainy: M. V. Makarenko, V. B. Holubnychi, N. S. Nechyporenko; Za zah. red. M. V. Makarenka. – K. : Kyivskiy universytet ekonomiky i tekhnolohii transportu, 2005. – 261 s.
3. Slovar ynostrannykh slov / gl. red. F. N. Petrov. – 9-e izd., ispr. – M. : Russk. yazyk, 1982. – 459 s.
4. Ostapenko Iu. I. Napriamy ta zmist modernizatsii zakonodavchoho rehulivannia telekomunikatsiinykh vidnosyn v Ukraini : monohrafiia / Iu. I. Ostapenko. – Kh. : Yurait, 2014. – 190 s.
5. Kartashov V. N. Introduction to the Common theory of legal framework of civil society. – Yaroslavl, 1995. – Ch. I. – 117 p.
6. Kudriavtseva V. V. Metodolohichni pytannia kodyfikatsii investytsiinoho zakonodavstva / V. V. Kudriavtseva // Innovatsiine investuvannia v Ukraini: problemy pravovoho zabezpechennia : kolekt. monohr. / za nauk. red. D. V. Zadykhailo. – Kh., 2013. – T. 2. – S. 223–281.
7. Zahalna teoria derzhavy i prava : pidruch. dlia stud. yuryd. spets. vyshch. navch. zakl. / M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho ; za red.: M. V. Tsvik, O. V. Petryshyn. – Kh. : Pravo, 2011. – 584 s.

Стаття надійшла до редакції 26.06.2015.

Рецензент — доктор юридичних наук, професор Д. В. Задихайло, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна.

Reviewer — Zadyhailo D. V., Doctor of legal Sciences, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

Рецензент — доктор юридичних наук, професор І. В. Яковюк, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна.

Reviewer — Yakovyuk I. V., Doctor of legal Sciences, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

И. Н. РУДЯГА

соискатель кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ О ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

Статья посвящена: теоретико-правовому исследованию систематизации законодательства в области железнодорожного транспорта; анализу имеющейся норматив-

но-правовой базы современного законодательства Украины по вопросам деятельности железнодорожного транспорта.

Ключевые слова: систематизация законодательства, кодификация хозяйственного законодательства, железнодорожный транспорт, законодательство о железнодорожном транспорте.

I. M. RUDIAHA

PhD. Student of the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

SYSTEMATIZATION OF THE RAIL TRANSPORT LEGISLATION OF UKRAINE: FORMULATION OF THE PROBLEM

Problem setting. Efficient functioning of transport in general and the rail transport in particular is a necessary condition of national economy stabilization, satisfaction of needs of public production and population in transportation, external economic activity development, and protection of Ukrainian economic interests.

Recent research and publications analysis. Certain points of codification process of legislation were disclosed in scientific papers of the leading lawyers such as S. S. Aleksiev, V. M. Baranov, S. N. Bratus, V. K. Hryshchuk, O. F. Skakun, V. S. Smorodynskyi, H. H. Shmelova, V. V. Kudriavtseva, etc.

Paper objective. The objective of the article refers to development of legal positions of systematization of the modern rail transport legislation.

Paper main body. The process of legislation systematization in the field of rail transport should be performed on the basis of a unified business mechanism, which was built under the previous social, economic, political and legal conditions. A process of legislation systematization should be considered as one of the means of improvement of legal regulation efficiency of relations, which occur in the rail transport sector, as well as a new phase in development of transport legal acts based on methodological principles of scientific quality, systematic nature, and functionality.

It is worth mentioning that the codification itself as one of the ways of systematization and the form of legislation development has become prior direction of a legislative policy and a law making process in Ukraine for the last years of independence.

Conclusions of the research. Any system of legal and normative material, which reflects relations in the rail transport sector, in my opinion, should be built as a two-level system of legislative regulation and include several objects. Firstly, the main principles of transportation process organizing, which can be approved and adjusted in the process of the systematization of legal acts of Ukraine through development

and approval of the Rail Transport Code of Ukraine. Secondly, detailing, implementation, and regulation of the tariff policy and determination of its peculiarities in related legal acts.

Short Abstract for an article

Abstract. The article is dedicated to theoretical and practical research of systematization of the rail transport legislation, as well as to analysis of the present Ukrainian legislative basis in the field of rail transport.

Key words: legislation systematization, codification of business legislation, rail transport, rail transport legislation.