

Структурно-функціональний аналіз

транспортного законодавства України



Є. В. Довженко

старший викладач кафедри транспортного права та логістики Національного транспортного університету

У статті проаналізовано проблему визначення структури транспортного законодавства на основі застосування методу структурно – функціонального аналізу останнього з метою подальшого визначення форм та суб'єктів здійснення його систематизації.

Ключові слова: транспортне законодавство, структура транспортного законодавства, систематизація законодавства, структурно-функціональний аналіз.

В статье проведено исследование проблемы определения структуры транспортного законодательства с использованием метода структурно-функционального анализа. Сформулированы модели иерархической и отраслевой структуры транспортного законодательства, что имеет практическую значимость для проведения его систематизации, выбора ее форм и определения субъектов.

Ключевые слова: транспортное законодательство, структура транспортного законодательства, систематизация законодательства, структурно-функциональный анализ.

The article is dedicated to the examination of the transport legislation system as a methodological foundation for the systematization transport legislation

Keywords: *transport legislation, law system, systematization of legislation, structurally – functional analysis.*

Розвиток транспортного законодавства України як процес, нерозривно пов'язаний з формуванням національного законодавства, призвів до утворення певної системи нормативно-правових актів, що регулюють транспортні відносини. Поняття та складові елементи останньої досліджували Г. Анцелевич, І. Булгакова, О. Гайдулін, В. Гіжевський, С. Грудницька, Е. Демський, В. Єгізаров, Д. Зеркалов, О. Клепікова, Р. Кундрик, П. Левковець, В. Маруніч, А. Мілашевич, О. Сиваков, І. Спірін, Є. Харитонов, Ф. Шульженко та ін. Проте досі не існує усталеної та єдиної науково обґрунтованої концепції визначення структури законодавства України про транспорт, що значно ускладнює процеси його систематизації та подальшого розвитку. Тому питання структурної побудови законодавства про транспорт становить певний науковий і практичний інтерес. Нашу статтю присвячено розгляду проблеми з'ясування структури транспортного законодавства за допомогою методу структурно-функціонального аналізу, в межах якого передбачається встановлення фактичного складу законодавства про транспорт на основі аналізу предмета правового регулювання; виявлення системних зв'язків нормативних правових актів, що регулюють функціонування транспортної сфери, їх співвідношення з іншими елементами системи національного законодавства; розроблення систем-

них моделей структури транспортного законодавства України.

Основною функцією будь-якої галузі законодавства, в тому числі й у сфері транспорту, є врегулювання певних суспільних відносин. Тому функціональний аналіз транспортного законодавства передбачає визначення кола відносин, що ним охоплюються, а також співвідношення цієї галузі з іншими елементами системи національного законодавства.

У науковій літературі існує достатньо обґрунтована теза про те, що транспортне законодавство регулює суспільні відносини, котрі становлять транспортну діяльність, але сутність поняття транспортної діяльності залишається невідзначеною. На нашу думку, під зазначеним поняттям слід розуміти діяльність, що характеризується такими ознаками:

1. Це сукупність відносин, що складаються:

- на ринку транспортних послуг, включаючи як безпосередньо організацію та виконання перевезень пасажирів, багажу, вантажів, пошти, вантажобагажу, так і діяльність, що забезпечує перевезення (технічна експлуатація транспортних засобів, транспортне експедирування тощо);

- при експлуатації громадянами в особистих цілях транспортних засобів, що належать їм на праві приватної власності;

- при некомерційному використанні державних та муніципальних транспортних засобів;

- при використанні шляхів сполучення загального користування;

- при міжнародній транспортній діяльності.

2. Транспортна діяльність включає такі аспекти:

- перевезення різних видів вантажів та способи їх транспортування;

- перевезення пасажирів та багажу;

- транспортування технологічних речовин трубопровідним транспортом;
- користування транспортними засобами,
- використання шляхів сполучення загального користування.

3. Зазначена діяльність здійснюється у сфері:

- автомобільного транспорту;
- залізничного транспорту;
- водного транспорту (морського або внутрішнього водного);
- повітряного транспорту;
- міського електротранспорту;
- магістрального трубопровідного транспорту.

Висвітлення функцій транспортного законодавства дає змогу з'ясувати його внутрішню структурну організацію, яка класифікується за такими критеріями:

- предметом правового регулювання (галузева);
- юридичною цінністю актів (субординаційна);
- особливостями форми державного устрою (державно-організаційна) [1].

Транспортне законодавство має як горизонтальну, так і вертикальну структуру. Перша – базується на горизонтальних зв'язках між елементами системи транспортного законодавства, зазвичай, це похідні від характеру взаємозв'язків між складовими предмета регулювання. В її основі лежить система законодавчих актів, які різняться великим розмаїттям за змістом та формою.

Вивчення актів транспортного законодавства та аналіз правових норм, які воно містить, дає підстави, враховуючи обсяг предмета правового регулювання та його характер, для висновку про те, що горизонтальна система транспортного законодавства ділиться на дві частини. Тому модель горизонтальної (галузевої) структури законодавства про транспорт матиме такий вигляд. До першої частини,

на нашу думку, доцільно включити нормативно – правові акти, що містять основні принципи та організаційно-правові засади функціонування транспортної галузі загалом, правове становище суб'єктів, встановлюють юридичну відповідальність за правопорушення на транспорті, та положення яких обов'язкові для виконання при здійсненні правовідносин на всіх видах транспорту. До цієї частини, зокрема, відносяться такі нормативно-правові акти транспортного законодавства, як Закони України «Про транспорт», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період», «Про транзит вантажів», «Про перевезення небезпечних вантажів». Слід також зазначити, що очевидним для правового регулювання транспортної діяльності є системний зв'язок нормативно-правових актів суто транспортного спрямування з кодифікованими актами фундаментальних галузей права. Розгляд внутрішньої спеціалізації нормативно-правових актів транспортного законодавства виявляє, що кодифіковані джерела фундаментальних галузей права стосовно транспортних кодифікаційно-комплексних актів виступають як певний фундамент, обслуговуючи їх загальними положеннями та поняттями. Таким чином, через відповідні нормативні приписи забезпечуються системні зв'язки актів транспортного законодавства з нормативно-правовою базою інших правових галузей. Тому вважаємо за необхідне віднести відповідні частини нормативних актів, які входять до складу інших галузей права та містять норми, котрі регулюють певний вид правовідносин на транспорті, до складу моделі горизонтальної структури транспортного законодавства. Насамперед це стосується Цивільного та Господарського кодексів України, котрі містять положення щодо правової регламентації договірних

відносин на транспорті й відповідні посилення на транспортні кодекси та статуту, що відображає їх системний зв'язок. Відокремлені «транспортні» розділи існують також у Кодексі «Про адміністративні правопорушення» і Кримінальному кодексі України, якими передбачено відповідно адміністративну та кримінальну відповідальність за проступки і злочини в сфері транспорту.

Таким чином, нормативно-правові акти, до яких включені положення, що встановлюють загальні правові та організаційні засади функціонування транспорту, правовий статус суб'єктів і юридичну відповідальність у цій сфері та є обов'язковими для виконання на всіх видах транспорту, формують певну відносно відокремлену частину транспортного законодавства, яку пропонуємо визначити як «загальнотранспортне законодавство».

Функціональні особливості транспортного законодавства відображає друга частина моделі його галузевої структури, яка побудована із врахуванням не лише обсягу предмета правового регулювання, а й сфери виникнення правовідносин з відповідним розподілом нормативного матеріалу за певними галузями транспорту. Обрані критерії зумовили нашу пропозицію визначати цю частину транспортного законодавства як «транспортно-галузеве законодавство», котре складається з нормативно-правових актів, що були видані з метою правової регламентації діяльності окремих видів транспорту. Відповідно до сфери виникнення правовідносин, що регулюються, ця частина законодавства поділяється на автотранспортне, залізничне (Закон України «Про залізничний транспорт», Статут залізниць України), водне, трубопровідне (Закон України «Про трубопровідний транспорт»), повітряне (Повітряний кодекс) та законодавство про міський елек-

тротранспорт (Закон України «Про міський електротранспорт»). Враховуючи обсяги та зміст предмета правового регулювання, автотранспортне законодавство, в свою чергу, поділяється на законодавство про дорожній рух (Закон України «Про дорожній рух», Правила дорожнього руху) та законодавство про функціонування автомобільного транспорту (Закон України «Про автомобільний транспорт», Статут автомобільного транспорту УРСР), а водне законодавство – на морське (Кодекс торговельного мореплавства) та законодавство внутрішнього водного транспорту (Статут внутрішнього водного транспорту СРСР, який залишається чинним до цього часу). Зміст загальної та галузевої частин моделі горизонтальної структури транспортного законодавства є взаємозалежними, а норми, що його складають, регулюють тісно пов'язані однорідні суспільні відносини.

Модель вертикальної структури транспортного законодавства ґрунтується на ієрархічній побудові системи його нормативних актів і має, на наш погляд, такий вигляд:

1. Перший рівень – Конституція України, яка є основою всього законодавства держави і законодавчо закріплює основи державного і суспільного ладу, права і обов'язки громадян та всіх суб'єктів права власності і господарювання, регламентує основні засади управління державою, об'єктами державної власності, проведення економічної, фінансової, цінової політики, а також природокористування. На думку ряду дослідників, ці положення є визначальними для правового регулювання діяльності з надання транспортних послуг [2].

2. Другий рівень складають нормативно-правові акти України, в яких відображені основоположні норми як усієї транспортної діяльності, так і окремих галу-

зей транспорту. Зокрема, це Закони України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про дорожній рух», «Про транзит вантажів», «Про перевезення небезпечних вантажів», Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України та ін. До цього рівня слід віднести і міжнародні угоди в сфері транспортної діяльності, які ратифіковані Верховною Радою України і є частиною національного законодавства.

3. Третій рівень – нормативно-правові акти Президента України – глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Прикладом таких актів в транспортній сфері є Указ Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» №250/99 від 13 березня 1999 р., згідно з яким в Міністерстві транспорту України були утворені нові структурні ланки, а попередні – ліквідовані.

4. Четвертий рівень. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Відповідно до повноважень, наданих Конституцією та Законом України «Про Кабінет Міністрів України», цей вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження щодо діяльності транспорту, які приймаються на підставі і на виконання Конституції та законів України. Зокрема, постановами Кабінету Міністрів України затверджені Правила дорожнього руху, Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, Порядок здійснення державного контролю на автомобільному транспорті загального користування, Порядок проведення конкурсу на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування та ін. Особливістю нормативно-правових актів Кабінету

Міністрів є їх підзаконний характер, конкретизування ними положень Конституції та законів України, міжнародних актів, які ратифіковано Україною, що регулюють транспортну діяльність. Саме тому їх виділено в окремий рівень.

5. П'ятий рівень становлять міжвідомчі нормативно-правові акти, що регулюють по окремих сферах взаємодію суб'єктів транспортної системи. До зазначених актів можна віднести Положення про комісії з питань вилучення та реалізації вантажів, що знаходяться понад установлені терміни в морських торговельних портах і припортових залізничних станціях, розташованих на території Автономної Республіки Крим, Донецької, Запорізької, Миколаївської, Одеської, Херсонської областей, яке затверджено спільним наказом Міністерства транспорту України та Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції 19 березня 2002 р. № 175/75, та Порядок взаємодії з питань забезпечення перевезення організованих груп дітей на оздоровлення в табори відпочинку та інші оздоровчі заклади, а також проведення туристичних та екскурсійних подорожей (поїздок), затверджений наказом Міністерства транспорту, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства освіти і науки, Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді від 27.07.2004 р. № 672/831/623/120 [3].

6. Шостий рівень – це нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, які на основі чинного законодавства і в межах своєї компетенції розробляють відомчі нормативні акти: накази, інструкції, положення, постанови, програми, статuti, спрямовані на реалізацію функцій відповідно до компетенції в транспортній сфері, що обов'язкові для підвідомчих міністерств та відомств, установ, організацій, посадових осіб. До них, зокрема, належать Порядок надання висновків щодо обґрунтованості при-

чин перевищення термінів повернення виручки в іноземній валюті за договорами оперативного та фінансового лізингу (у формі міжнародного лізингу), поставки складних технічних виробів, виробничої кооперації в галузі транспорту, затверджений наказом Мінтрансу від 12.07.1999 р. №364, та ін.

7. Сьомий рівень становлять локальні нормативно-правові акти, що приймаються в транспортній сфері на підставі чинного законодавства місцевими органами влади та самоврядування і обов'язкові для виконання всіма підприємствами, установами та організаціями, а також посадовими особами і громадянами на території, підпорядкованій цьому органу влади. Представницькі органи місцевого самоврядування приймають відповідні рішення, а виконавчі органи – місцеві державні адміністрації – видають розпорядження. Прикладом таких актів можуть служити постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про затвердження правил користування маломірними судами на водних об'єктах Автономної Республіки Крим та здійснення внутрішніх перевезень пасажирів та вантажів маломірними судами на водних об'єктах Автономної Республіки Крим» від 21 квітня 1999 р. за № 468-2/99 [4], а також постанова Ради Міністрів АРК «Про організацію пасажирських автомобільних перевезень в Автономній Республіці Крим» від 18.04.2006 р. № 207 [5], розпорядження «Про узгодження тарифів на перевезення пасажирів залізничним транспортом у приміському сполученні» від 14.05.2004 р. № 236-р [6] та ін.

До таких документів відносяться і рішення Київради «Про перевезення пасажирів та багажу у міському пасажирському транспорті» від 23 березня 2000р. № 89/810 [7], «Про затвердження Умов організації та проведення конкурсу на пе-

ревозення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування в м. Києві» від 10.07.2003 р., [8] та ін., а також розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про організацію перевезень пасажирів під час проведення загальноміських заходів, присвячених Дню столиці та Дню Києва» від 25.05.2006 р. № 850 [9], «Про обмеження в'їзду вантажних автомобілів та механічних транспортних засобів у центральну частину міста» від 11 грудня 2000 р. № 2207 [10] та низка інших актів КМДА з питань діяльності транспорту.

8. Восьмий рівень транспортного законодавства становлять нормативні договори і правові звичаї. Звичаї склалися історично шляхом усталеного багаторічного застосування в процесі організації та виконання транспортної діяльності і найбільшого поширення дістали в морському транспортному законодавстві. Хоча правові звичаї не містяться в нормативно-правових актах, держава санкціонує їх застосування та гарантує виконання примусово. Так, у ст. 64 Кодексу торговельного мореплавства України зазначається, що якщо, на думку капітана, судну загрожує неминуча загибель, після вжиття всіх заходів для рятування пасажирів, капітан дозволяє судовому екіпажу залишити судно. *Капітан залишає судно останнім.* (Курсив наш. – Є. Д.). За порушення цього правового звичаю передбачено кримінальну відповідальність [11]. З певними застереженнями, можливо включити до транспортного законодавства звичаї торгового обороту, які стосуються договорів перевезення і не суперечать чинному законодавству України. Як приклад – Правила ІНКМТЕРМС – 2000 та деякі інші правові акти [12].

9. Дев'ятий рівень становлять корпоративні нормативно – правові акти в сфері транспортної діяльності, прийняття яких в сучасних умовах гуманізації та де-

мократизації законодавства є свідченням того, що держава надає організаціям, об'єднанням та підприємствам достатню свободу, в рамках якої вони мають право здійснювати власну – корпоративну нормотворчість. Певним чином такий підхід сприяє подоланню віддаленості державних нормативних приписів від практики, а правовий орієнтир, закладений у нормі закону, конкретизується, доповнюється і розвивається в корпоративних актах відповідно до нагальних потреб діяльності конкретної організації.

Необхідність прийняття корпоративних нормативно-правових актів може зумовлюватись: необхідністю уточнення та конкретизації норм законів, встановлення механізму реалізації в конкретних умовах, в окремих організаціях, об'єднаннях та підприємствах; запровадження інших моделей регулювання корпоративних відносин порівняно з передбаченими в законі, наскільки це припускається законом, або в них фіксується обрання однієї з альтернативних моде-

лей; необхідністю заповнення прогалин у законодавстві.

З метою належного здійснення спеціальних приписів законодавства про передання тих чи інших питань до компетенції недержавних організацій, що потребує відповідного регулювання [13].

Такими корпоративними нормативно-правовими актами в транспортній сфері виступають Звід звичаїв морського порту (приймається окремо кожним морським портом України), Статут Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України та ін.

Вивчення структури транспортного законодавства України та встановлення у ній місця кожного окремого нормативного правового акта має істотне значення з огляду подальшого визначення меж та форм його систематизації, суб'єктів і принципів її здійснення, напрямків його вдосконалення, що в кінцевому підсумку сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання суспільних відносин у транспортній сфері.

Література

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – С. 254.
2. Транспортне право України : навч. посіб. / Демський Є. Ф., Гіжевський В. К., Демський С. Є., Мілашевич А. В.; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Є. Ф. Демського. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 34.
3. Транспорт та зв'язок в Україні : зібрання актів законодавства : у 8 т. / За заг. ред. Г. М. Кірпи. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – Т. 4. – 1176 с.
4. Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999. – № 4. – С. 332.
5. Там само. – № 5. – С. 276.
6. Там само. – 2004. – № 5. – С. 503.
7. Газета «Хрещатик», 06.06.2000.
8. Там само. – 16.09.2003.
9. Там само. – 26.05.2006.
10. Там само. – 10.04.2001.
11. Кодекс торговельного мореплавства України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 47-52. – С. 349.
12. Шульженко Ф. П., Гайдулін О. О., Кундрік Р. С. Транспортне право : навч. посіб. – К. : КНЕУ, 2005. – 244 с.
13. Корпоративне право України : підруч. / В. В. Луць, В. А. Васильєва, О. Р. Кібенко, І. В. Спасько-Фатеева [та ін.]; за заг. ред. В. В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 51-52.