

*Довженко Євгенія Володимирівна –  
аспірантка Національного транспортного  
університету*

## **Систематизація транспортного законодавства як чинник зміцнення законності на транспорті**

*У статті проаналізовано нормативно-правову базу по забезпеченню транспортного комплексу України з метою вдосконалення законодавства щодо запобігання корупції на транспорті.*

Специфіка транспорту як самостійної галузі матеріального виробництва полягає в 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. На особливому місці транспорту у сфері матеріального виробництва наголошував К.Маркс, зазначаючи, що транспорт “Это – транспортная промышленность, все равно, перевозит ли она людей или товары” [1].

Ефективне функціонування транспорту, без перебільшення, однієї з найважливіших галузей національної економіки, є 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” [2]. А це можливо лише за наявності узгодженої бази нормативно-правових актів та ефективного управління транспортною галуззю з боку держави. Проте, серед основних проблем цієї галузі, що залишаються нерозв'язаними до цього часу, особливе місце посідають недосконалість нормативно-правового забезпечення її діяльності та повільне вирішення питань уніфікації транспортного законодавства відповідно до міжнародного права [3].

Оцінюючи нормативно-правову базу транспортного комплексу держави, слід зазначити, що вона, незважаючи на певну незавершеність, все ж таки докорінно відрізняється від бази радянського періоду. За роки незалежності України Верховною Радою прийнята ціла низка основоположних законів транспортної галузі, серед них Закони України: “Про транспорт”, “Про трубопровідний транспорт”, “Про залізничний транспорт”, “Про автомобільний транспорт”, Повітряний Кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства та ін. Чимало нормативно-правових актів з питань, пов'язаних з функціонуванням різних галузей транспорту, прийнято за цей період Кабінетом Міністрів України та Міністерством транспорту та зв'язку України. Однак, це не зменшило гостроти питання, пов'язаного з нормативно-правовим забезпеченням діяльності транспортної галузі, якому притаманні всі недоліки сучасного правового регулювання суспільних відносин. Саме тому робота по оновленню законодавства в транспортній галузі, як і всієї системи законодавства нашої держави, не повинна зводитись лише до прийняття нових нормативно-правових актів, яких, на цей час, нараховується понад тридцять тисяч. На недосконалість нинішньої форми втілення норм права в Україні, яка полягає у виданні окремих законів і в подальшому – підзаконних нормативно-правових актів, слушно вказує В. Стефанюк [4]. Недоліки такої практики відзначає і Ю. Шемшученко, зазначаючи, що “прив'язка” законів тільки до поточних завдань моменту суттєво принижує авторитет самого закону, який є фундаментальною

засадою системи законодавства, та негативно позначається і на формуванні системи законодавства в цілому [5]. Практика доводить, що кількісні параметри прийняття законів ще не свідчать про належну якість та ефективність регулювання суспільних відносин, зміцнення законності та правопорядку.

Один із ефективних шляхів удосконалення законодавства, в тому числі і у транспортній галузі, полягає у приведенні нормативних актів у єдину упорядковану систему, тобто його систематизація.

В юридичній науці та практиці під нею, як правило, розуміють діяльність, спрямовану на удосконалення законодавства та його упорядкування. Систематизувати – означає приводити в систему, розташовувати у визначеному порядку, встановлювати визначену послідовність [6]. Процес систематизації законодавства у транспортній галузі має здійснюватись на засадах єдиного розуміння стратегії державної політики її розвитку в Україні, реформуванні 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 транспортній галузі, як новий етап у розвитку законодавства про транспорт, що має ґрунтуватися на методологічних принципах науковості, планомірності, системності, функціональності, комплексності тощо.

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

- необхідністю приведення правових норм до вимог Конституції України (прийняття і введення в дію Конституції України 1996 р. зробило актуальною проблему перегляду усього чинного нормативно-правового масиву, його систематизації та приведення у відповідність з нормами Основного Закону України. Разом з тим, новою Конституцією України (п. 5 ст. 92) встановлено якісно новий рівень правового регулювання питань організації та експлуатації транспорту, що передбачає надання особливої уваги розробці та прийняттю законів, котрі стосуються регулювання питань діяльності транспорту);

- нестабільністю правової системи;

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

- необхідністю забезпечення реального верховенства закону у регулюванні правовідносин, пов'язаних з транспортом (проаналізувавши стан чинного законодавства можна побачити, що кількість законів є невеликою часткою усього масиву нормативно-правових актів, лівову ж долю його складають підзаконні нормативні акти). Така ситуація говорить про те, що закони врегульовують певні суспільні відносини у недостатньому обсязі. При цьому акти виконавчої влади, заповнюючи прогалини законодавства, нерідко заходять у суперечність із законом. У деяких випадках на підзаконні нормативні акти фактично перекладається здійснення функцій, які мав би виконувати закон з приводу якого вони були видані. Це підриває один із головних принципів правотворчості – принцип верховенства закону, що, в свою чергу, призводить до суперечностей у законодавстві і, як наслідок, до нестабільності в правових відносинах у суспільстві [7]. Такі ж процеси відбуваються й у транспортній галузі. Відповідно до Конституції України питання діяльності транспорту мають регулюватися виключно законами, тому, очевидною є необхідність збільшення кількості та якості законів, що стосуються транспортної галузі, і, разом з тим, зменшення кількості підзаконних нормативних актів, чітке розділення їх компетенції. Слід зазначити, що удосконалення та впорядкування, поряд із законотворчою діяльністю, потребує також і відомча нормотворчість у транспортній галузі);

- приведенням правових норм транспортної галузі нашої держави у відповідність до вимог Європейської спільноти (для функціонування транспортної

галузі це питання є одним з тих, які потребують першочергового вирішення, що зумовлено будівництвом та експлуатацією міжнародних транспортних коридорів, які проходять через територію України);

- усуненням прогалин, колізій та суперечностей у діючих правових нормах (незважаючи на поживлення останнім часом законотворчої діяльності), законодавче забезпечення функціонування транспортної системи залишається неповним. Наприклад, законодавчого врегулювання досі потребує транспортно-експедиторська діяльність; крім того, у деяких законах містяться норми, що суперечать одна одній (Закон України “Про транспорт” і Закон України “Про трубопровідний транспорт” встановлюють різні органи державного управління діяльністю трубопровідного транспорту), а діяльність автомобільного транспорту взагалі одночасно регулюється застарілим Статутом автомобільного транспорту (від 27 червня 1969 р.) та новим Законом України “Про автомобільний транспорт”;

- необхідністю поширення можливостей використання при користуванні нормативною базою обчислювальної техніки, у тому числі й Інтернет – технологій;

- необхідністю доступності й зрозумілості для населення, підвищення їхнього значення у правовому вихованні населення;

- створенням рівних умов для всіх суб’єктів господарської діяльності у транспортній галузі;

- змінами форм власності на об’єкти транспортної галузі;

- широким запровадженням ринкових відносин на транспорті;

- необхідністю посилення захисту прав людини, як одного з учасників правовідносин у транспортній галузі (ще у 1998 році у Доповіді Держдепартаменту США про дотримання прав людини в Україні зазначалося: “Закон вимагає, щоб у будинках та громадських місцях були пристосування для пересування інвалідів, але ця вимога закону майже не виконується” [8]; ситуація до цього часу майже не змінилася на краще, крім декількох вагонів Укрзалізниці, транспортних засобів, що пристосовані для потреб людей з фізичними вадами майже немає, що фактично призводить до дискримінації таких осіб);

- подальшим посиленням боротьби зі злочинністю, особливо такими її небезпечними проявами, як організована злочинність та корупція, та зміцненням законності та правопорядку в державі.

Щодо форм здійснення систематизації законодавства в юридичній науці на даний час існує декілька думок. Прибічники однієї з них (Л.С. Лисенков, Д.А. Керімов, В.В. Сухонос, П.М. Рабінович, Л.І. Спиридонов, М.І. Абдулаєв, С.А. Комаров) висловлюють думку про існування двох основних форм систематизації – інкорпорація та кодифікація. Інша група фахівців (М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєв, В.В. Лазарев, С.В. Липень, О.Ф. Скакун та ін.) висловлюється про існування трьох форм систематизації, до названих двох вони додають ще третю – консолідацію. Ряд науковців (В.О. Котюк, М.В. Кравчук, К.Г. Волинка, В.І. Червонюк, А.С. Піголкін), поряд з названими формами, також визначають облік, як одну з форм систематизації законодавства. Невдаючись до детального аналізу кожної з форм систематизації, що є окремим питанням, і в даній статті не розглядається, вважаємо, що основними формами систематизації транспортного законодавства в сучасних умовах є **кодифікація та інкорпорація**.

Кодифікація законодавства передбачає переробку чинного законодавства шляхом підготовки та прийняття нового, узагальнюючого, юридично цілісного і внутрішньо узгодженого акту. Кодифікація – практичне і творче усвідомлення всього нормативного матеріалу, приведення його до єдиної системи, тобто об’єднання галузевих норм у кодифіковані акти. Такими актами є Основи законодавства, Кодекси, Статути, Положення.

Інкорпорація – форма систематизації законодавства, при якій не вноситься ніяких змін до змісту законодавчих актів, що систематизуються. За юридичною

силою вона може бути офіційною (державною) та неофіційною, коли суб'єкти цієї діяльності діють за власної ініціативи або за дорученням державного органу. Інкorporація може проводитись з різних підстав: хронологічно – за роками видання, за сферами правового регулювання, за галузями права тощо. За обсягом інкорпорація буває генеральною (загальною), галузевою, міжгалузевою, спеціальною (по інститутах права). За критерієм об'єднання нормативних актів – предметною, хронологічною. Прикладом галузевої інкорпорації може служити восьмитомне зібрання актів законодавства в галузі транспорту та зв'язку, підготовлене та видане Мінтрансзв'язку України.

Міжвідомчим науково-досвідним центром з проблем боротьби з організованою злочинністю при Координаційному комітеті по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України у 1999 році було видано тематичний збірник, мета якого – доведення до практичних працівників та науковців норм вітчизняного та зарубіжного законодавства по боротьбі з корупцією [9]. Це також один із зразків предметної інкорпорації.

На перший погляд важко знайти зв'язок між систематизацією законодавства та запобіганням такому явищу як корупція. Але він існує і визначається як цілями систематизації, так і засобами запобігання злочинам.

Обізнаність населення, в першу чергу тієї його частини, яка зайнята у сфері бізнесу, з нормами законодавства, доступність до ознайомлення та застосування правових норм має стати певною перепорою на шляху корумпованих посадовців, які, на жаль, все ще зустрічаються у різних сферах державного управління, не є виключенням і транспортна галузь. Так, за останні два роки (2005–2006) за скоєння корупційних дій до встановленої чинним законодавством відповідальності притягнуто 22 посадові особи, а фактів таких дій за зазначений період лише органами внутрішніх справ викрито 40 [10]. При цьому слід зважати на високу латентність даного виду злочинів. Далеко не завжди вдається поєднати зусилля правоохоронних органів та органів державної влади та управління у викоріненні корупції. На наш погляд, підстави для сумнівів щодо ефективної роботи Мінтрансзв'язку по запобіганню корупції дає той факт, що лише 23 % подань МВС про позбавлення перевізників ліцензії за систематичні порушення умов діяльності були задоволені [11]. Виникає питання, а що ж з іншими, в той час, коли прийняття рішення про позбавлення ліцензії на перевезення напряму залежить від певних посадових осіб Мінтрансзв'язку. Автор далека від підозри, що всі інші випадки не реагування на подання МВС є наслідком корупційних дій, але, на нашу думку, становище, що склалося, дає підстави для подібних припущень.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що систематизація законодавства у транспортній сфері – справа конче актуальна і необхідна. Її успішне вирішення буде вагомим внеском у реформування всієї правової системи держави, сприятиме подальшому розвитку економіки, зміцненню законності й правопорядку в державі, у тому числі й запобіганню корупції.

#### **Список використаних джерел**

1. Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. – т. 26. – Ч. 1. – С. 242.
2. Васильєв А., Мілашевіч А. Правове управління транспортною системою України: окремі проблеми // Право України. 2000. – № 1. – С. 114.
3. Концепція реформування транспортного сектору економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2000 р. № 1684.
4. Стефанюк В. Систематизація законодавства та суди адміністративної юстиції // Право України. 1999. – № 11. – С. 3.
5. Шемшученко Ю. Теоретичні заклади концепції розвитку законодавства України // Право України. 1996. – № 8. – С. 3–6.
6. Словарь иностранных слов. – 9-е изд., испр. – М.: Русск. язык, 1982. – С. 459.

7. Назаренко Є. Питання розвитку та систематизації законодавства у світлі нової Конституції України // Українське право, 1996. – № 3. – С. 36.
8. Доповідь Держдепартаменту США про дотримання прав людини в Україні у 1998 році: Харківська правозахисна група. – Х.: “Фоліо”, 1999. – С. 35.
9. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / За ред. Б.В. Романюка, М.І. Камлика. – К.: Школяр, 1999. – 480 с.
10. Інформаційний збірник про стан роботи правоохоронних органів по виконанню Закону України ” Про боротьбу з корупцією” за 12 місяців 2006 року.
11. Факты. – 2007 – 6 февр.

*The article is dedicated to the analysis of the normative-legal base concerning the ensuring of the transport complex in Ukraine for the legislation improvement about the prevention of corruption on the transport.*

© Є.В. Довженко, 2007