

*Довженко Євгенія Володимирівна* —  
викладач Національного транспортного  
університету

## **Забезпечення верховенства закону в процесі систематизації законодавства (на прикладі транспортного законодавства України)**

*У статті проаналізована проблема забезпечення верховенства закону в процесі систематизації транспортного законодавства з метою вдосконалення законодавства щодо запобігання проявів корупції на транспорті.*

**Ключові слова:** верховенство закону, систематизація законодавства, транспортне законодавство України.

Верховенство закону та повага людської особистості лежать, як наголошується в Паризькій хартії для нової Європи, в основі демократії [1, с. 193] і є одними з найважливіших принципів демократичної правової держави, об'єктивними рисами й умовами її існування. На практиці цей принцип означає високу якість усієї системи права. Саме закон, на думку Ю. Бойка, є результатом і уособленням правлячої волі одержавленого народу, а пам'ятні історичні події нового і новітнього часу сформували ставлення до правового закону як до одного з найоптимальніших засобів забезпечення свободи, рівності та гарантування прав і свобод людини і громадянина [2, с. 17—21].

Проблеми забезпечення верховенства закону в своїх наукових працях досліджували сучасні вітчизняні науковці: С. Бобровник, М. Воронов, А. Грищенко, Ю. Грошовий, П. Євграфов, А. Заєць, М. Козюбра, А. Колодій, В. Коток, Л. Кривенко, О. Лисенкова, О. Мурашин, А. Олійник, Н. Оніщенко, В. Опришко, В. Петришин, С. Погребняк, І. Процюк, П. Рабінович, М. Сірий, В. Стретович, В. Тацій, М. Цвік, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Шемшученко, В. Щербельський та інші.

Деяким проблемам ролі закону в політичному та економічному житті держави були присвячені роботи вчених радянської доби, а саме: С. Алексєєва, І. Воронкової, А. Гузнова, С. Зівса, Р. Лівшица, О. Лук'янової, А. Міцкевича, Л. Морозової, Є. Назаренко, П. Недбайла, В. Нерсесянца, І. Самошенка, М. Сільченка, Ю. Тіхомірова, Л. Юзькова.

Зазначені проблеми розглядалися в роботах зарубіжних авторів: М. Власенка, Л. Дюгі, Г. Еллініка, В. Лазарева, А. Малька, М. Марченка, М. Матузова, А. Піголкіна, С. Полєніної, Л. Фуллера, Ф. Сулейманова, В. Тіхомірова, В. Хропанюка та ін.

Конституція України віднесла прийняття законів до повноважень Верховної Ради України — єдиного органу законодавчої влади в нашій державі. Найважливіші суспільні відносини регулюються саме законами, а їх підготовка й прийняття здійснюються за особливими демократичними процедурами легітимно обраним народом представницьким законодавчим органом [3, с. 103—105]. Будучи прийнятим представницьким органом державної влади чи безпосередньо народним волевиявленням на референдумі, закон є основним юридичним джерелом (формою) українського права. Нині у нашій державі, на думку Н. М. Оніщенко, відбувається початковий етап поновлення ролі закону як реально діючого, а не суто формального джерела права [4, с. 352], і це знаходиться в тісному зв'язку з системним упорядкуванням усіх нормативних актів [5, с. 92], тобто з процесом систематизації.

В умовах формування в Україні громадянського суспільства і побудови соціальної правової держави закон, вважає академік Української академії політичних наук В. Селіванов, має стати не лише політико-юридичним засобом, що використовується державою для вирішення різноманітних завдань, а й метою, реалізація якої створює можливості більш упорядкованого, безпечного та гідного суспільного життя [6, с. 6—13], а підвищення ролі закону має стати надійною основою впорядкування суспільних відносин, закон має бути гарантом прав і свобод громадян, фундаментом взаємодії всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової [7, с. 4—10].

На важливому методологічному значенні для формування системи нового законодавства принципу верховенства закону в ієрархії всіх інших нормативних актів наголошує академік Ю. С. Шемшученко, без дотримання закону не може бути й мови про ієрархію нормативних актів, а отже — й про розумну правову систему управління суспільством [8, с. 3—6].

Особливо актуальною проблема верховенства закону, вважає професор Є. Назаренко, стає у перехідні періоди життя суспільства, коли в силу об'єктивних причин виникає необхідність оновлення законодавства і в зв'язку з цим виникають внутрішні суперечності між ста-

рими та новими нормативними актами, прогалини в законодавстві, зумовлені становленням нових суспільних відносин [9, с. 11—18].

Вивчення та детальний аналіз результатів досліджень провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців зазначеної проблеми дають питомі підстави для характеристики ознак, які забезпечують верховенство закону серед інших джерел права:

— по-перше, закон приймається лише законодавчим органом представницького характеру або населенням держави в порядку референдуму. Це забезпечує певний рівень демократизму процесу правотворчості, оскільки прийнятий таким чином зазначений нормативно-правовий акт найповніше відображає інтереси соціальних груп і уможливає їх урівноваження. Ніхто, крім Парламенту і населення держави, не має права змінювати чи відмінити закон. Зазначені положення закріплені Конституцією нашої держави (ст.ст. 75, 85 і 91) та Регламентом Верховної Ради України;

— закон, як акт суверенної волі, містить положення, які складають первинне право на відміну від права похідного, яке створюється іншими органами влади й актами органів управління. За своїм змістом закон, відображаючи волю пануючого класу або будучи засобом досягнення компромісу між класами, групами, соціальними верствами, представляє собою акт, що встановлює нове право, встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, має належну форму (як правило, письмову), породжує юридичні наслідки та гарантується державою. Останнє положення зафіксовано поряд з Конституцією України в Декларації про державний суверенітет України, де зокрема зазначено, що Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території [1, с. 8];

— закон у межах своєї дії регулює найважливіші суспільні відносини, що зумовлює його високу ефективність. Конституція України (ст. 92) містить детальний перелік питань, які регулюються виключно законами, серед них і засади організації та експлуатації транспорту;

— закони, як правило, є найбільш стабільною, стійкою частиною правової системи, розраховані на тривале застосування і покликані забезпечувати розумну стабільність усього законодавства;

— закони не підлягають контролю або затвердженню з боку іншого органу, вони можуть бути скасовані або змінені лише законодавчою владою (Відповідно до чинного законодавства Конституційний Суд може визнати закон, прийнятий Верховною Радою України, не конституційним, але скасувати його може лише законодавчий орган. У деяких випадках Президент України може накладати вето на закони або призупинити їх дію, проте конституційною більшістю Верховна Рада України може подолати вето Президента України);

— закон має найвищу юридичну силу в системі нормативних актів країни, що на практиці означає, що будь-який інший правовий акт приймається на основі, на виконання і відповідно до закону. Не мають юридичної сили підзаконні акти, які принижують або обмежують законні права і свободи людини і громадянина. Втілення цієї конституційної норми є ідеальним засобом забезпечення пріоритету закону в правовому регулюванні діяльності державних органів [10, с. 88—90]. За звичаєм, акт, який суперечить закону, скасовується в установленому порядку, або його дія призупиняється до усунення протиріч. Вказана сила закону забезпечує його верховенство, підтримує ієрархічність та єдність системи нормативних актів [11];

— закон, як правило, має загальний характер. Він не може врахувати особливостей всіх життєвих випадків у регульованій ним сфері суспільних відносин. Усі інші акти приймаються з метою конкретизації та деталізації положень закону. На думку автора, такий підхід певною мірою підживляє значення закону як основного джерела права і є характерним для правової системи, де переважають адміністративні важелі управління. Цілком слушним є ствердження Р. О. Халфіною, що при цьому складаються умови обов'язкового видання міністерствами та відомствами інструкцій, роз'яснень, наказів, у яких чітко проглядаються їхні місницькі інтереси, особливо коли норма, акт, який ними видається, поширюється і на не підпорядковані органи, організації, установи [12, с. 19—27].

Закон — нормативно-правовий акт, який, за визначенням Л. М. Горбунової, врегульовує найважливіші суспільні відносини в Україні, приймається Верховною Радою України в порядку особливої (законодавчої) процедури, має вищу юридичну силу в системі джерел права України, є основою для підзаконного правового регулювання, містить первинні правові норми, що мають базове значення для правових актів Президента України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (їхніх посадових осіб), виключно його приписи є підставою постановлення рішень органами судової влади [13, с. 48].

В силу зазначених властивостей, притаманних лише закону, він є однією з найдосконаліших і найефективніших форм виразу права, без якої уявити сучасне право просто неможливо. Виданий державою та забезпечений її силою закон, як стверджує російська дослідниця Є. С. Каникіна, є виключною формою права, в якій може виконуватися соціально необхідна функція нормування поведінки індивіда, що вписується в суспільні відносини, і політично насильно закріплює тенденцію до володіння засобами виробництва [14, с. 11—22].

Саме тому розширення сфери застосування законів, як основного структурного елемента системи нормативно-правових актів, є дуже важли-

вим для забезпечення ефективного правового регулювання різних суспільних відносин, у тому числі і на транспорті. Забезпечення принципу верховенства закону однозначно позитивно впливатиме на якість, стабільність і передбачуваність правовідносин у сфері транспорту, створить передумови для реального захисту прав суб'єктів цих відносин, у тому числі й від свавілля органів державної виконавчої влади.

Верховенство закону у системі транспортних нормативних актів створює основу для забезпечення єдності та внутрішньої узгодженості всієї системи транспортного права. Однак, слід констатувати, що на сьогодні не існує універсального механізму забезпечення верховенства закону у вигляді певного алгоритму дій чи кроків, здійснення яких автоматично призведе до бажаного результату. В сучасних умовах правового та державного розвитку нагальної необхідності набувають удосконалення та поліпшення життя кожного та суспільства загалом, певні наукові доробки та практичні рекомендації щодо "рецептів", необхідних для поліпшення "анемічного" процесу сприйняття права, є однією з головних вимог цивілізованого подолання сучасних кризових явищ [15, с. 291].

Забезпечення верховенства закону та становлення правової держави — це процеси, нерозривно пов'язані між собою і потребують вирішення таких серйозних проблем, як підвищення загального культурного рівня населення, створення розвиненої економіки та матеріально-технічної бази з високоефективними технологіями, підвищення матеріальної забезпеченості громадян, створення стабільного політичного середовища, розвинутої правової системи, формування у правосвідомості суспільства належного розуміння значення верховенства закону, забезпечення чіткої та професійної роботи правоохоронних органів тощо. Отже, для вирішення цих питань необхідна усвідомлена і спрямована воля як громадян, так і держави, а також певний період часу.

На основі аналізу наукових досліджень проблеми забезпечення верховенства закону в нашій державі видається можливим сформулювати перелік певних кроків, спрямованих на втілення зазначеного принципу, на прикладі транспортного законодавства.

По-перше, важливе значення матиме пряме правове закріплення принципу верховенства закону, яке може бути встановлене Законом України "Про нормативні правові акти", який розглядався і навіть був прийнятий Верховною Радою України, але згодом це рішення було скасовано. Прийняття цього важливого закону не втратило актуальності та доцільності й досі залишається необхідним. Наявність такого нормативно-правового акту стала б вагомим кроком у процесі забезпечення верховенства закону в транспортному законодавстві та ін.

По-друге, транспортними законами повинні визначатися:

- виключність суб'єктів законодавчих повноважень у транспортній діяльності (ТД);
- неприпустимість делегованого законодавства в зазначеній сфері;
- визначення юридичних наслідків порушення законів у нормативних актах, які регулюють ТД, органами і посадовими особами центральної та місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- система органів контролю і нагляду за конституційністю та законністю нормативних актів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері ТД;
- компетенція в зазначеній сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також транспортних відомств.

Загальні положення, що стосуються верховенства закону, могли б бути закріплені вищезгаданим Законом України “Про нормативні правові акти”, але для транспортної сфери більш доцільно внести відповідні положення до особливого нормативно-правового акту спеціального транспортного законодавства типу “Основ транспортного законодавства”. В такому випадку, на нашу думку, систематизація законодавства в транспортній сфері сприятиме процесу підвищення ролі закону.

Третім кроком повинна стати заміна нормативно-правових актів колишнього Радянського Союзу новими кодифікованими актами, що особливо актуально для автомобільного та внутрішнього водного транспорту, адже найважливішою гарантією верховенства закону є суттєве оновлення чинного законодавства, приведення його у відповідність з об'єктивними потребами суспільного життя, закріплення у законі пріоритету загальнолюдських цінностей, невід'ємних прав та свобод людини і громадянина. При цьому в процесі кодифікації в нових актах повинні бути сформульовані всі положення, передбачені попереднім етапом, а також норми щодо захисту прав і свобод учасників відповідних правовідносин у сфері транспорту. Крім того, з метою втілення ідеї соціальної справедливості у створенні нових нормативно-правових актів у сфері функціонування транспорту мають брати участь не тільки фахівці-юристи, а й працівники транспорту, представники громадськості, а також представники бізнесових структур транспортної галузі. Такі акти повинні містити лише нормативно-правові положення, а організаційні, технічні та технологічні, тарифні аспекти мають бути вилучені з них з метою збереження стабільності правових приписів і прийматися окремими нормативно-правовими актами. Цей крок сприятиме досягненню повноти оновлення транспортного законодавства, його внутрішньої узгодженості, розширення сфери застосування закону, оскільки тривале відставання законодавства від нових обставин існування та здійснення правовідносин, наявність прогалин у законодавстві, які досі мають місце, спричиняють розвиток підзаконної нормотворчості, що, в свою чергу, нівелює праг-

нення щодо зміцнення ролі закону та сповільнює розвиток суспільних відносин у галузі транспорту.

Четвертий крок також стосується систематизації транспортного законодавства. Оскільки інформованість суспільства, посадових осіб, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності, які надають транспортні послуги, на думку автора, є важливою і, навіть, необхідною гарантією підвищення ролі закону в житті держави і суспільства, особливого значення набуває інкорпорація актів транспортного законодавства у формі періодичної підготовки і видання окремих збірників упорядкування тематичних довідників, видання текстів окремих законів із постатейними документами, а також підготовки і видання зібрання законів та підзаконних актів транспортного законодавства.

Принцип верховенства закону слугує побудові чіткої і логічної система транспортного законодавства і є чи не найважливішим з огляду на потреби здійснення контролю за конституційністю відповідних нормативно-правових актів, їх обліку і систематизації [16, с. 7], а також вирішенню низки інших питань, що виникають у процесі діяльності транспорту, серед яких не останнє місце займають питання запобігання і боротьби з організованою злочинністю та корупцією, яка сьогодні є серйозним бар'єром на шляху соціально-економічного розвитку суспільства, орієнтації держави та її управлінських органів на інтереси суспільства та громадянина і за своїми масштабами становить загрозу національній безпеці [17, с. 8]. Особливо ця загроза зростає в сучасних умовах, коли корупція породжується кризою українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції), здатна її поглиблювати, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні [18].

Кожний десятий (10,9 %), опитаний при вивченні громадської думки щодо корупції в державі, висловив переконання, що серед головних причин цього ганебного явища є складне й недосконале законодавство, в якому існують прогалини, якими користуються корумповані посадові особи [19]. На думку опитаних, у державному секторі найвищий рівень корупції зберігається в таких інституціях: ДАІ, міліція (без ДАІ), медичні заклади, суди, університети, прокуратура, митна та податкова служби, а шосте місце в індексі серйозності проблеми респонденти віддали високій вартості та низькій якості житлово-комунальних, транспортних та інших державних послуг [20].

Подальше вдосконалення чинного законодавства, в т. ч. і засобами його систематизації, одна з цілей якої полягає саме у підвищенні ролі закону в регулюванні суспільних відносин, не виключаючи відносини в транспортній сфері, на думку автора, є одним із шляхів запобігання корупції.

### *Список використаних джерел*

1. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. — [2-е вид.]. — К. : Юрінформ, 1992. — 193 с.
2. Бойко Ю. Законотворчість : поняття та структура / Ю. Бойко // *Право України*, 2002. — № 5. — С. 17—21.
3. Горьова С. Нормотворча діяльність в умовах побудови в Україні правової держави / С. Горьова // *Право України*. — 2000. — № 4. — С. 103—105.
4. Оніщенко Н. М. Правова система : проблеми теорії : [монографія] / Н. М. Оніщенко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 2002. — 352 с.
5. Богиніч О. Л. Співвідношення законів та підзаконних нормативних актів у процесі систематизації законодавства / О. Л. Богиніч // *Правова держава*. — 1997. — Вип. 8. — С. 92—98.
6. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) / В. Селіванов // *Право України*. — 2001. — № 12. — С. 6—13.
7. Дурдинець В. В. Створити гармонійну національну правову систему / В. В. Дурдинець // *Правова держава*. — 1994. — Вип. 5. — С. 4—10.
8. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України / Ю. С. Шемшученко // *Право України*. — 1996. — № 8. — С. 3—6.
9. Назаренко С. Закон у системі нормативних актів України / С. Назаренко // *Право України*. — 1995. — № 12. — С. 11—18.
10. Демків Р. Роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції України / Р. Демків // *Право України*. — 2006. — № 8. — С. 88—90.
11. Кельман М. С. Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави і права : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. — Львів : “Новий Світ — 2000”, 2003. — 584 с.
12. Халфина Р. О. Необходимые условия действительности права / Р. О. Халфина // *Советское государство и право*. — 1990. — № 3. — С. 19—27.
13. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : [монографія] / Л. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 322 с.
14. Кананькина Е. С. Философские традиции анализа источников (форм) права [Электронный ресурс] / Е. С. Кананькина // *Право и политика*. — 2004. — № 12. — С. 11—22. — Режим доступу : [www.nbpublish.com](http://www.nbpublish.com).
15. Оніщенко Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку : проблеми, реалії, перспективи : [монографія] / Н. М. Оніщенко. — К. : ТОВ “Вид-во “Юридична думка”, 2008. — 291 с.
16. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України / В. Шаповал // *Право України*. — 1999. — № 1. — С. 7—12.
17. Незалежний аналітичний центр. Рекомендована альтернативна модель подолання корупції в органах влади та підвищення відкритості



***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

---

й ефективності державного управління в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

[www.academia.org.ua](http://www.academia.org.ua).

18. Костенко О. М. Корупція кризового типу : поняття і шляхи протидії [Електронний ресурс] / О. М. Костенко — Режим доступу :

[www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).

19. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень : 2007—2009. Для Порогової програми для України Корпорації “Виклики тисячоліття” [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

[www.race.org.ua/magec/storses/2009](http://www.race.org.ua/magec/storses/2009).

20. Стан корупції в Україні. Результати загальнонаціонального дослідження 2007 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

[www.race.org.ua/magec/storses/2007](http://www.race.org.ua/magec/storses/2007).

*В статье проанализирована проблема обеспечения верховенства закона в процессе систематизации транспортного законодательства с целью совершенствования законодательства относительно предотвращения проявлений коррупции на транспорте.*

*The article is dedicated to the examination of the problems of providing of the supremacy of law in the process of systematization of the transport legislation with the purpose of improvement of the legislation in relation to the prevention corruption on transport.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 16 квітня 2010 року.*