

Крихтіна Ю. О., канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Українського державного університету залізничного транспорту, Харків

Krykhtina Y. O., Candidate of Economic Sciences, Docent, Associate Professor at the Department of management and administration, Ukrainian State University of Railway Transport, Kharkiv.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES FOR THE DEVELOPMENT OF THE TRANSPORT INDUSTRY OF UKRAINE: MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правових засад функціонування транспортної сфери в контексті державної політики.

Акцентовано увагу на тому, що основою системи державного регулювання є нормативно-правові методи. З їх допомогою реалізується основна функція держави – організація ринку. Під цим розуміється визначення прав та відповідальності суб'єктів ринку (автотранспортних підприємств та їх клієнтів); формування мінімальних вимог до кваліфікації автотранспортників до якості наданих послуг. Організація автотранспортного ринку вимагає великої нормативно-правової основи. Нормативно-правова система регулювання транспорту в цілому, має охоплювати всі аспекти автотранспортної діяльності та взаємини автотранспортних підприємств із споживачами їх послуг, забезпечувати дотримання інтересів вантажовласників та пасажирів, створювати рівні умови та правові гарантії для розвитку та функціонування підприємств усіх форм власності. Найважливішою умовою сталого, ефективного та безпечного функціонування транспортної галузі у період становлення ринкових відносин у країні є наявність відповідної системи нормативних документів, що в процесі корінного реформування економіки адекватно має розвиватися та вдосконалюватися. Зроблено висновок, що питання організації та здійснення перевезень вантажів регламентовано системою нормативно-правових актів загального і спеціального характеру на рівні ГК України, ЦК України, транспортних статутів та правил перевезення, міжнародних договорів. Упровадження ринкових відносин у систему надання транспортних послуг, розвиток приватного підприємництва на транспорті обумовлює необхідність розробки і прийняття низки відповідних нормативно-правових актів, що визначають комерційну спрямованість транспортної діяльності.

Ключові слова: державне управління, транспортна сфера, правове регулювання, правові засади, механізми державного управління, транспорт.

The article is devoted to the study of the legal framework for the functioning of the transport sector in the context of public policy.

Emphasis is placed on the fact that the basis of the system of state regulation are regulatory methods. With their help the main function of the state is realized - the organization of the market. This means defining the rights and responsibilities of market participants (motor transport companies and their customers); formation of minimum requirements for the qualification of motorists to the quality of services provided. The organization of the motor transport market requires a large regulatory framework. The regulatory system of transport regulation in general should cover all aspects of motor transport activities and relations of motor transport enterprises with consumers of their services, ensure compliance with the interests of cargo owners and passengers, create equal conditions and legal guarantees for development and operation of enterprises of all forms. The most important condition for sustainable, efficient and safe functioning of the transport industry in the period of market relations in the country is the presence of an appropriate system of regulations, which in the process of radical economic reform should be adequately developed and improved. It is concluded that the organization and implementation of cargo transportation is regulated by a system of regulations of general and special nature at the level of the Civil Code of Ukraine, the Central Committee of Ukraine, transport statutes and rules of transportation, international agreements. The introduction of market relations in the system of transport services, the development of private enterprise in transport necessitates the development and adoption of a number of relevant regulations that determine the commercial orientation of transport activities.

Keywords: public administration, transport sphere, legal regulation, legal bases, mechanisms of public administration, transport.

Постановка проблеми. Основою системи державного регулювання є нормативно-правові методи. З їх допомогою реалізується основна функція держави – організація ринку. Під цим розуміється визначення прав та відповідальності суб'єктів ринку (автотранспортних підприємств та їх клієнтів); формування мінімальних вимог до кваліфікації автотранспортників до якості наданих послуг. Організація автотранспортного ринку вимагає великої нормативно-правової основи. Нормативно-правова система регулювання транспорту в цілому, має охоплювати всі аспекти автотранспортної діяльності та взаємини автотранспортних підприємств із споживачами їх послуг, забезпечувати дотримання інтересів вантажовласників та пасажирів, створювати рівні умови та правові гарантії для розвитку та функціонування підприємств усіх форм власності. Найважливішою умовою сталого, ефективного та безпечного функціонування транспортної галузі у період становлення ринкових відносин у країні є наявність відповідної системи нормативних документів, що в процесі корінного реформування економіки адекватно має розвиватися та вдосконалюватися. Система нормативних

документів транспортної галузі – це сукупність нормативно-правових, нормативно-технічних та методичних документів, які стосуються даної галузі. Нормативно-правові документи визначають правові відносини та встановлюють права, обов'язки та норми відповідальності юридичних та фізичних осіб, які здійснюють транспортну діяльність, відтак, визначення правових засад функціонування транспортної сфери є важливим вектором державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові питання здійснення та організації транспортної діяльності вже ставали предметом обговорення в науковій літературі в різні часи. Проблематиці правового регулювання у сфері транспорту присвятили свої праці такі вчені, як: Г. Б. Астановський, М. І. Брагінський, І. В. Булгакова, Н. О. Бутакова, В. В. Вітрянський, Є. В. Довженко, В. А. Єгіазаров, В. В. Кадала, О. В. Карпєєв, О. В. Клепікова, Т. О. Колянковська, С. П. Мороз, С. Ю. Морозов, В. А. Попов, В. Й. Развадовський, В. Т. Смірнов, В. В. Тюп, Н. М. Тютріна, М. Л. Шелухін та ін. В той же час, варто констатувати, що доктринальний аналіз проблематики визначення нормативно-правових засад функціонування транспортної сфери в контексті державної політики ще потребує теоретико-прикладних пошуків.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики становлення нормативно-правових засад функціонування транспортної сфери в контексті державної політики.

Виклад основного матеріалу. В основі вертикальної структури системи транспортного законодавства лежить ієрархічна будова його нормативних актів. Конституція України як основний закон держави є джерелом транспортного права, тобто юридичною основою його розвитку, а базовим нормативно-правовим актом транспортного законодавства є Закон України «Про транспорт», який визначає правові, економічні та соціальні основи діяльності транспорту. Крім того, діяльність транспорту регулюють: закони України «Про дорожній рух», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» і т. ін.

У нових умовах перед транспортною галуззю постають нові виклики, на які має відповідати національне законодавство. Нині дедалі більше зростає актуальність застосування логістичного підходу у транспортній діяльності, із запровадженням сучасних логістичних технологій транспортування і вантажопереробки: інтер-, мультимодальних і термінальних систем перевезення вантажів, технології перевезення «від дверей до дверей», сучасних телекомунікаційних систем супроводу вантажоперевезень [1, с. 36]. Однак в Україні наразі відсутній законодавчий акт, в якому були би об'єднані і систематизовані правові норми чинних законів у сфері транспорту.

У науці система транспортного законодавства визначається як вертикальна (згідно з юридичною силою нормативних актів) і горизонтальна (за видами господарської діяльності). В основу вертикальної системи транспортного законодавства покладено принцип ієрархічної побудови нормативних актів (тобто за їхньою юридичною силою). Основу горизонтальної системи

транспортного законодавства становить предметний критерій (визначається з огляду на структурні складові транспортної системи та види транспортної діяльності). Згідно з наведеним О. В. Клепікова зазначає, що систему транспортного законодавства становлять дві категорії нормативно-правових актів, яким відповідають загальне та спеціальне транспортне законодавство [2, с. 372]. Натомість Є. В. Довженко, характеризуючи сучасне транспортне законодавство України, стверджувала, що: 1) предметом правового регулювання транспортного законодавства є суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією та здійсненням транспортної діяльності; 2) сукупність нормативно-правових актів, які регулюють функціонування транспортної системи України, є окремою галуззю законодавства, що має комплексний характер; 3) доцільно до переліку критеріїв, що характеризують певну сукупність нормативних правових актів як галузь законодавства, ввести додатково критерій наявності структурної організації та системних зв'язків усередині певної сукупності актів; 4) транспортне законодавство – це комплексна галузь законодавства, що являє собою систему чинних нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини, пов'язані з організацією та виконанням транспортної діяльності [3, с. 14].

Транспортне законодавство є комплексним та містить норми різної галузевої належності. Умовно можна виділити три рівні правового регулювання транспортної діяльності: 1) ГК України (гл. 32) та ЦК України (гл. гл. 64, 65), які містять загальні положення щодо перевезень для всіх видів транспорту, зокрема, про договори перевезення, транспортного експедирування, довгострокові договори щодо перевезення вантажів, відповідальність перевізника, правила пред'явлення та розгляду претензій та позовів у цій сфері; 2) транспортні кодекси (закони), статuti, які регулюють перевезення, з урахуванням особливостей функціонування кожного виду транспорту; 3) правила перевезень вантажів, які розвивають положення транспортних кодексів та статутів.

Транспортне законодавство є найбільш кодифікованою галуззю законодавства, зокрема, морські та повітряні перевезення регулюються КТМ України та 91 ПК України, залізничні перевезення регламентовано СЗ України, затв. Постановою КМУ. Крім того, досі є чинними у частині, що не суперечить законодавству України, Статут внутрішнього водного транспорту СРСР та Статут автомобільного транспорту УРСР. Такий підхід, коли основне навантаження щодо правового регулювання перевезення покладається на транспортні статuti та кодекси, дає змогу враховувати технологічні та правові особливості умов перевезень вантажів різними видами транспорту [4, с. 211].

Однак у нашій країні правове регулювання однорідних відносин, які складаються при перевезенні вантажів різними видами транспорту, здійснюється різними за юридичною силою нормативно-правовими актами: кодифікованими законами та транспортними статутами, які є підзаконними нормативно-правовими актами. Відповідно до п. 5 ст. 92 Конституції України основи організації та експлуатації транспорту визначаються виключно законами. Як зазначається у науковій літературі, правова система України є в

досить кодифікованою, а з початку 2000- рр. спостерігається тенденція до підвищення ступеня кодифікованості законодавства, тобто правова наука, окремі її галузі (або навіть інститути) були «готовими» до кодифікації [5, с. 156]. Наразі транспортні статuti та кодекси містять різні рішення стосовно аналогічних та практично важливих умов договору перевезення вантажів (відповідальності перевізника, обчислення строків для подання позовів тощо). Така диференціація не має допускатися [6, с. 42].

Неузгодженість спеціального транспортного законодавства з ГК України та ЦК України обумовлює виникнення спорів щодо перевезення вантажів, неправильне застосування норм законодавства про транспорт. Узагальнення судової практики щодо вирішення таких спорів певною мірою сприяло покращенню правозастосовної практики, проте зазначені проблемні питання потребують вирішення на рівні законодавства. Крім цього, в умовах розвитку мультимодальних (змішаних) перевезень вкрай актуальною є уніфікація правового регулювання таких перевезень, тому вимагає створення правової основи перевезення вантажів за участю декількох видів транспорту

Європейська транспортна політика являє собою поєднання правового регулювання та міждержавного співробітництва. Вона ґрунтується на розробці політичних документів, таких як «Біла книга», «Зелена книга», планів дій та програмах, а також директивах ЄС. Особливе значення у цьому питанні має «Біла книга» ЄС, яка зазнає безперервного коригування відповідно до завдань і викликів, що виникають. Цей документ є базовим концептуально-стратегічним актом транспортної політики ЄС, який дає орієнтири на просування до нових стандартів і рівня розвитку.

У науковій літературі наявні різні підходи щодо регулювання діяльності транспорту. Зокрема, Є. В. Довженко у своєму дисертаційному дослідженні запропонувала модель ієрархічної, галузевої структури транспортного законодавства України. Вертикальна структура транспортного законодавства, яка складається з дев'яти рівнів, базується на ієрархічній побудові системи нормативних актів, що входять до його складу. Галузеву (горизонтальну) структуру законодавства про транспорт Є. В. Довженко запропонувала поділити на дві частини: «загальнотранспортне законодавство» (встановлює загальні правові та організаційні засади функціонування транспорту, визначає правовий статус та юридичну відповідальність суб'єктів транспортної діяльності), та «транспортно-галузеве законодавство» (регламентує суспільні відносини у діяльності окремих видів транспорту і відображає формально-логічний поділ транспортного законодавства на певні інститути). Учена наполягає на необхідності заміни застарілих нормативно-правових актів кодифікованими актами, і пропонує розробити Основи транспортного законодавства України [7, с. 11].

О. В. Клепікова акцентувала, що транспортні закони у складі окремих номінованих підсистем можуть залишатися чинними і надалі, але у формі спеціальних транспортних кодексів і додавала, що до переліку кодифікованих актів спеціальної дії, шляхом поглинання норм відповідних транспортних

статутів і законів, можуть увійти Кодекс законів України про автомобільний транспорт, Кодекс законів України про залізничний транспорт і Кодекс законів України про внутрішній водний транспорт, урахувавши позитивний досвід деяких країн (Кодекс автомобільного транспорту, Кодекс залізничного транспорту і Кодекс торговельного мореплавства Молдови). При цьому, на думку дослідниці, така спеціальна, предметна кодифікація не применшує ролі 104 Господарського кодексу України, до змісту якого мають увійти загальні норми щодо транспортної діяльності [8, с. 379-380].

Кодифікація характеризується виданням зведеного, логічно структурованого, внутрішньо узгодженого нормативного акту, який охоплює з максимальною повнотою певну сферу суспільних відносин. Кодифікація здійснюється в рамках особливої форми правотворчості і виражається в прийнятті кодифікованого акту. Роль кодифікованих актів успішно виконують основи законодавства, статuti, положення та інші акти [101]. Згідно з Р. С. Кірінім зміст і форма якнайповніше характеризують стан кодифікованого акта, де зміст виражає єдність частин, зв'язків, рис, що складають кодекс, а форма – спосіб їхнього зв'язку, систему внутрішньої організації, спосіб упорядкування та існування змісту. Науковець стверджує, що створення системного збірника нормативних актів також правомірно називати кодексом, однак терміни «кодифікація» та «кодекс» вживаються здебільшого в спеціальному сенсі – як сукупність розрізнених правових норм, приведених у форму єдиного цілого [9, с. 80].

Вважаючи логічними та достатньо обґрунтованими вищенаведені пропозиції дослідників, усе-таки оптимальним є прийняття єдиного Транспортного кодексу, в Загальній частині якого можуть міститися загальні засади функціонування щодо всіх видів транспорту, транспортної інфраструктури, а в Особливій частині могли би знайти відображення особливості правового регулювання господарської діяльності окремих видів транспорту, що сприяло б уніфікації термінології та покращенню господарської практики застосування відповідного законодавства, усуненню внутрішніх суперечностей та дублювання правових приписів, упорядкуванню чинних нормативно-правових актів у цій сфері, створенню умов для рівноправного розвитку всіх форм господарювання, формуванню сучасного ринку транспортних послуг.

Прийняття Транспортного кодексу України дасть змогу забезпечити трирівневе правове регулювання господарської діяльності у сфері транспорту: загальні положення щодо організації та здійснення транспортної діяльності, які містяться у Господарському та Цивільному кодексах України; спеціальні норми, що передбачають особливості правового регулювання відносин, що виникають при здійсненні та організації транспортної діяльності; Правилах перевезень вантажів на окремих видах транспорту, в яких деталізуються

положення кодексу, встановлюються технічні вимоги та особливості організації та здійснення перевезень вантажів різними видами транспорту.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що питання організації та здійснення перевезень вантажів регламентовано системою нормативно-правових актів загального і спеціального характеру на рівні ГК України, ЦК України, транспортних статутів та правил перевезення, міжнародних договорів. Упровадження ринкових відносин у систему надання транспортних послуг, розвиток приватного підприємництва на транспорті обумовлює необхідність розробки і прийняття низки відповідних нормативно-правових актів, що визначають комерційну спрямованість транспортної діяльності.

Перспективою розвитку транспортного законодавства може бути прийняття комплексного законодавчого акту, що регулює діяльність усіх видів транспорту, а саме єдиного Транспортного кодексу, який може об'єднати норми транспортних кодексів, статутів та законів, з метою уніфікації термінології та покращення господарської практики застосування відповідного законодавства, усунення внутрішніх суперечностей та дублювання правових приписів, упорядкування чинних нормативно-правових актів у цій сфері, створення умов для рівноправного розвитку всіх форм господарювання, формування сучасного ринку транспортних послуг.

Список використаних джерел:

1. Якименко Н. В. Застосування логістичного підходу в діяльності транспортної системи. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2014. № 45. С. 259–262.
2. Клепікова О. В. Теоретичні проблеми правової організації транспортної системи України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2019. 502 с.
3. Довженко Є. В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.
4. Баранов П. И. Вопросы воздушного права: сборник трудов секции воздушного права Союза Авиахим СССР и Авиахима РСФСР. Москва-Ленинград: Госиздат, 1930. 300 с.
5. Илларионов А. Ю. Политико-правовые аспекты модернизации хозяйственного законодательства: монографія; НАН України. Чернигов : Десна Полиграф, 2017. 160 с.
6. Морозов С. Ю. Транспортное право: учеб. пособие. Москва : Юрайт, 2010. 531 с.
7. Довженко Є. В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

8. Клепікова О. В. Правова організація транспортної системи України: монографія. Київ: Ліра-К, 2019. 444 с.

9. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційногосподарських повноважень : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 240 с.

References:

1. Yakymenko, N. V. (2014). Zastosuvannia lohistychnoho pidkhodu v diialnosti transportnoi systemy [Application of the logistic approach in the transport system]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*. vol. 45. pp 259–262.

2. Klepikova, O. V. (2019). Teoretychni problemy pravovoi orhanizatsii transportnoi systemy Ukrainy. [Theoretical problems of legal organization of the transport system of Ukraine]. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].

3. Dovzhenko, E. V. (2011). Zahalnoteoretychni problemy systematyzatsii transportnoho zakonodavstva [General theoretical problems of systematization of transport legislation]. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].

4. Baranov, P. I. (1930). Vopross vozdushnoho prava: sbornyk trudov sektsyyi vozdushnoho prava Soiuzu Avyakhym SSSR y Avyakhyma RSFSR [Questions of air law: a collection of works of the section of air law of the Union Aviahim of the USSR and Aviahim of the RSFSR]. Moscow-Leningrad. [in Russian].

5. Yllaryonov, A. Yu. (2017) Polytyko-pravovii aspektu modernyzatsyyi khoziaistvennoho zakonodatelstva. [Political and legal aspects of modernization of economic legislation]. Chernykhov. [in Ukrainian].

6. Morozov, S. Yu. (2010) Transportnoe pravo [Transport law]. Moskva. [in Russian].

7. Dovzhenko, E. V. (2011) Zahalnoteoretychni problemy systematyzatsii transportnoho zakonodavstva. [General theoretical problems of systematization of transport legislation]. Doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].

8. Klepikova O. V. (2019) Pravova orhanizatsiia transportnoi systemy Ukrainy [Legal organization of the transport system of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].

9. Kravets, I. M. (2010) Pravove stanovyshe subiektiv orhanizatsiinohospodarskykh povnovazhen [Legal status of the subjects of organizational and economic powers]. Kyiv. [in Ukrainian].