

**Фердман Г.П.**

Науково-дослідний центр Збройних сил України «Державний океанаріум»

Інституту Військово-Морських сил

Національного університету «Одеська морська академія»

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Серед основних проблем транспортної галузі, які залишаються невирішеними дотепер, особливе місце займають недосконалість нормативно-правового забезпечення її діяльності, насамперед в області безпеки, й повільне розв'язування питань уніфікації транспортного законодавства відповідно до міжнародного права. Практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки. Відсутній закон про транспортну безпеку, відсутня відповідна концепція та стратегія транспортної безпеки. Нормативні акти, які регулюють окремі питання транспортної безпеки, недосконалі та часто містять суперечливі положення. Системна робота в цьому напрямі теж практично не ведеться. Тому створення єдиного комплексу нормативно-правових актів у сфері транспортної безпеки в Україні нині є одним із першочергових завдань. Терміновість цієї проблеми також зумовлена величезними збитками, яких щоденно зазнає Україна внаслідок низького рівня транспортної безпеки.*

*Базовим нормативно-правовим актом транспортного законодавства є Закон України «Про транспорт», який визначає правові, економічні та соціальні основи діяльності транспорту.*

*Коротко висвітлено джерела транспортного права; проаналізовано особливості законодавства про транспорт; розглянуто вертикальну та горизонтальну структури системи транспортного законодавства та джерел транспортного права; встановлено, що чинне законодавство у сфері забезпечення транспортної безпеки неповною мірою відповідає суспільним потребам і міжнародно-правовим стандартам; проаналізовано правову базу у сфері забезпечення транспортної безпеки.*

*З урахуванням вищезазначеного, зроблено відповідні висновки щодо вертикальної структури системи нормативних актів на залізничному, морському та повітряному транспорті, щодо недосконалості нормативно-правового забезпечення транспортної галузі і її безпеки та повільного вирішення питань уніфікації транспортного законодавства з міжнародним правом, відсутності загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії між собою різних видів транспорту у вирішенні питань транспортної безпеки, систематизації законодавства в транспортній сфері, прийняття Закону «Про транспортну безпеку» та створення системи транспортного законодавства України є вкрай необхідною та актуальною справою.*

**Ключові слова:** транспорт, транспортна безпека, законодавство, законодавство, транспортне законодавство, нормативно-правові акти.

**Постановка проблеми.** Транспорт – одна з найважливіших галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення та суспільного виробництва в перевезеннях, захисту економічних інтересів України [1, передмова].

В економічному житті нашої країни відносно пов'язані з транспортом, мають важливе значення. Транспорт є сполучною ланкою еконо-

міки країни, що становить єдиний комплекс, який охоплює всі види суспільного виробництва, розподілу й обміну. Відповідно, забезпечення транспортної безпеки є одним із невідкладних завдань державної транспортної політики.

Питання забезпечення транспортної безпеки для України має особливе значення. Насамперед це можна пов'язати з розмірами території та геополітичним розташуванням нашої країни, політичним і соціально-економічним курсами, спрямованими на подальше зміцнення суверенітету.

Однак на тлі зростаючих показників аварійності, травматизму, збитків, зносу технічних засобів вихід української транспортної галузі на шлях сталого розвитку із забезпеченням комплексної безпеки вельми ускладнений [2, с. 53].

Незважаючи на надзвичайну кількість людських жертв у транспортних пригодах, а також на величезні людські збитки, необхідно усвідомлювати важливість транспортної безпеки. На великий жаль, нині такого розуміння немає ні в представників влади, ні в громадськості.

Поряд із тим, що транспортне законодавство є найбільш стабільним законодавством і основні його положення, які регулюють відносини, пов'язані з укладанням договору перевезення, подачею транспортних засобів, відповідальністю за їхнє невикористання, втрату, пошкодження вантажів, пред'явленням претензій і т. ін., продовжують залишатися незмінними вже багато років. Серед основних проблем цієї галузі, які залишаються невирішеними дотепер, особливе місце займають недосконалість нормативно-правового забезпечення її діяльності, насамперед в області безпеки, й повільне розв'язування питань уніфікації транспортного законодавства відповідно до міжнародного права. Практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки. Відсутній закон про транспортну безпеку, відсутня відповідна концепція та стратегія транспортної безпеки. Нормативні акти, які регулюють окремі питання транспортної безпеки, недосконалі та часто містять суперечливі положення. Системна робота в цьому напрямі теж практично не ведеться.

Для безпечного функціонування транспортної галузі питання узгодження правових норм України з вимогами Європейської спільноти залишається актуальним. Усунення недоліків, колізій та протиріч у чинному правовому законодавчому забезпеченні функціонування транспортної системи залишається неповним. Тому створення єдиного комплексу нормативно-правових актів у сфері транспортної безпеки в Україні нині є одним із першочергових завдань. Терміновість цієї проблеми також зумовлена величезними збитками, яких щоденно зазнає Україна внаслідок низького рівня транспортної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Доволі ґрунтовно розглянуті питання національної безпеки, політико-правових, соціально-психологічних аспектів тероризму в роботах В. Антипенко, В. Богданович, В. Ємельянов, В. Крутов,

В. Ліпкан, Н. Нижник, Д. Ольшанський, М. Саакян, Г. Ситник, Я. Кондратьєв, В. Малісон та С. Малісон, Б. Романюк, М. Саакян, С. Телешун, безпеку руху, державного регулювання транспортного забезпечення розглядали Д. Зеркалов, О. Крупіна, Ю. Некрасов, А. Ткаченко, О. Соколов.

Хоча окремі питання, яким присвячено цю роботу, розглянуті в працях вищезазначених та інших авторів, визначення основних напрямів застосування нормативно-правових засад транспортної безпеки не було достатньо розглянуто. Нині накопичився цілий комплекс проблем (фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного, науково-технічного) нормативно-правового характеру, які вчасно не було розв'язано.

Ситуація загострюється через відсутність налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки, недостатню результативність виконання покладених на неї завдань і функцій, зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяють складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування різних видів транспорту, а особливо їх нормативно-правове підґрунтя під час забезпечення транспортної безпеки.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в короткому розгляді вертикальної та горизонтальної структури системи транспортного законодавства та джерел транспортного права з проведенням аналізу правової бази законодавства про транспорт та забезпечення транспортної безпеки в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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. Безумовно, важливими джерелами транспортного права є Громадянський та Господарчий кодекси України.

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.

Спеціальне правове регулювання транспортної діяльності більш детально визначається в транспортних кодексах та уставах.

До джерел транспортного права належать укази Президента України, які регулюють найбільш важливі та конкретні сфери транспортних відносин, наприклад: «Про Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України», «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» та ін.

Джерелами транспортного права є також підзаконні нормативно-правові акти, які можна поділити на дві групи:

1) постанови Кабінету Міністрів України, наприклад «Про Правила дорожнього руху», «Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи» та ін.;

2) постанови, укази та правила, які приймаються міністерствами.

Систему вказаних актів очолює Громадський кодекс України, гл. 30 якого присвячена перевезенню вантажів та пасажирів, а також визначає та регулює лише найбільш важливі, принципові положення, які стосуються перевезень вантажів, пасажирів, а також інших транспортних зобов'язань. Ці положення мають обов'язково враховуватись чинним транспортним законодавством, незалежно від того, чи включені вони в транспортні статuti та кодекси. У ст.ст. 358–368 Громадського кодексу регулюються положення, які є загальним для всіх видів транспорту: поняття договору перевезення вантажів та пасажирів; питання відповідальності за втрату, порчу, недостачу та псування вантажу або багажу; порядок представлення претензій та позиків і т. ін.

Особливістю цих актів є те, що в них регулюються положення, які стосуються всіх видів транспорту.

Міністерству інфраструктури України надане право погоджувати, затверджувати встановленим порядком та видавати обов'язкові для виконання всіма юридичними та фізичними особами, що діють у транспортному комплексі, правила, керівництва, положення, стандарти, норми, інструкції та інші нормативні акти, в тому числі міжвідомчого характеру, з питань, які зараховані до його компетенції (наприклад, «Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні», «Правила перевезень вантажів залізничним транспортом в Україні», «Правила перевезень пошти автомобільним транспортом», «Правила перевезень пасажирів, вантажу, вантажобагажу та пошти

залізничним транспортом України» та т. ін.), та надавати по них роз'яснення [3, п.п. 1–5 п. 4].

Аналізуючи законодавство про транспорт, варто зазначити властиві йому особливості:

1) транспортне законодавство є найбільш кодифікованим масивом в українському законодавстві. На всіх видах транспорту прийняті й діють транспортні статuti й кодекси, що регулюють значну кількість відносин між перевізниками й клієнтурою, причому це законодавство постійно удосконалюється, динамічно розбудовується, з урахуванням розвитку економіки країни;

2) у транспортному законодавстві відбивається особливість договорів, які укладаються транспортними підприємствами з більшим колом клієнтури: це й обмежена відповідальність транспортних підприємств за порушення договірних зобов'язань, й обов'язкове пред'явлення претензій до транспортних підприємств тощо;

3) у деяких законах є норми, які мають протиріччя між собою (Закон України «Про транспорт» та Закон України «Про трубопровідний транспорт» встановлюють різні органи державного управління діяльністю трубопровідного транспорту);

4) на транспортне законодавство досить відчутно впливає законодавство в галузі міжнародного транспорту, причому цей вплив має взаємний характер: в окремих випадках внутрішнє законодавство знаходить висвітлення в законодавстві, що регулює міжнародні перевезення. Особливо цей вплив відчувається в процесі аналізу статей Повітряного кодексу України й Кодексу торговельного мореплавства України.

У системі горизонтальної структури транспортного законодавства варто виділити законодавство, яке безпосередньо регулює питання окремих видів транспорту. Воно складається з актів про управління транспортними міністерствами та відомствами, їх компетенції та структури. Також до неї входять кодифікаційно-комплексні акти, які містять не тільки громадянсько-правові норми, але і норми інших галузей права. До них варто зарахувати всі транспортні статuti і кодекси (наприклад, Статут залізниць України (1998 р.), Повітряний кодекс України (1993 р.), Кодекс торговельного мореплавства України (1994 р.), Статут внутрішнього водного транспорту (1955 р.), Статут автомобільного транспорту (1969 р.)).

Транспортне законодавство представляє собою єдину взаємозв'язану підсистему громадянського законодавства. Її складовими елементами є найважливіші акти, які регулюють транспортні відносини на всіх видах транспорту. На вершині

окремих системних утворів транспортного законодавства стоять кодифікаційні акти – це транспортні устави і кодекси. Решта, акти які входять у цю систему, регулюють більш частки питання та знаходяться в ієрархічній залежності від такого акта, хоча приймаються та затверджуються одним і тим самим органом. Особливо чітко це можна прослідкувати при вивченні ієрархічної будови системи актів, які регулюють відношення на залізничному, морському та повітряному транспорті.

Робота з оновлення законодавства в транспортній галузі, як і всієї системи законодавства нашої держави, не має зводитись лише до прийняття нових нормативно-правових актів. Недосконалість теперішньої форми втілення норм права в Україні міститься у видавництві окремих законів та надалі – підзаконних нормативно-правових актів. Недоліки такої практики в тому, що «прив'язка» закону тільки до поточних задач моменту суттєво знижує авторитет самого закону, який є фундаментальною основою системи законодавства та негативно впливає на формування системи законодавства загалом. Практика доводить, що кількісні параметри прийняття законів ще не свідчать про належну якість та ефективність регулювання суспільних відносин, укріплення законності та правопорядку. Один з ефективних шляхів вдосконалення законодавства, у тому числі і в транспортній галузі, – зведення нормативних актів в єдину впорядковану систему, тобто її систематизація.

Чинне законодавство у сфері забезпечення транспортної безпеки неповною мірою відповідає суспільним потребам і міжнародно-правовим стандартам. Отже, перед теорією і практикою державного управління постає вкрай серйозне завдання розробити відповідний правовий комплекс, критично осмисливши національний і зарубіжний досвід, але найголовніше – розробити й забезпечити реалізацію науково обґрунтованої концепції системи забезпечення безпеки учасників дорожнього руху в Україні.

Перегляд, розробку й затвердження пакета нормативних документів із конструктивної, зокрема, активної й пасивної безпеки транспортних засобів, потрібно здійснювати з урахуванням чинних державних і міжнародних стандартів, їх сертифікації, видачі ліцензій на право перевезення пасажирів і вантажів. Зарубіжний досвід розвитку національного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення транспортної безпеки, варто використати для створення механізму правового регулювання цієї проблеми в Україні.

Аналіз правової бази у сфері забезпечення транспортної безпеки свідчить, що особливе місце в ній належить законам. І це цілком об'єктивно. Основою правового регулювання транспортної безпеки має бути закон. Однак обійтись у правовому регулюванні без підзаконних нормативно-правових актів практично неможливо: це призвело б до понаднормового навантаження на законодавчі органи й уповільнило б реагування на конкретну ситуацію. Підзаконні акти надають змогу оперативно реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, із найменшими втратами оминати прогалини в законі, що найбільш характерно для локалізації та запобігання аваріям з огляду на їх неординарність, швидкість розвитку подій.

Винятковою сферою дії закону «Про транспортну безпеку» має бути правове встановлення всіх головних елементів транспортної безпеки. До сфери ж компетенції суб'єктів підзаконної нормотворчості мають увійти лише конкретизація й деталізація законодавчих приписів, а також регламентація організації їх виконання без зміни обсягів правового регулювання. Унаслідок підзаконної нормотворчості органи виконавчої влади не мають набувати нових повноважень, але й не втрачати тих, що вже передбачені законодавчими актами. Неприпустимим також є розширення чи звуження, порівняно із законом, підстав їх, застосування. Звідси впливає необхідність передбачати юридичні гарантії, щоб підзаконні нормативно-правові акти не обмежували законних прав і свобод людини та громадянина.

З огляду на вищезазначене є велика необхідність створення системи транспортного законодавства України. Система транспортного законодавства України – це побудова нормативних актів у субординації, яка має визначатись компетенцією органів, які її видали, їх змістом та структурою. Структура транспортного законодавства України має бути елементом системи транспортного законодавства, яка дає змогу найбільш повно розкрити її зміст. Саме тому, чим більш досконала структура та система транспортного законодавства України, тим ясніший її зміст та легше його використання.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити такі висновки:

1) вертикальна структура системи нормативних актів на залізничному, морському та повітряному транспорті однакова. У голові цієї системи знаходяться кодекси (устава), далі, знаходячись із ними у відношеннях внутрішньої субординації, акти, які прийняті вищим органом державного

управління, та відомчі акти, які прийняті транспортними міністерствами і мають обов'язковий характер для відповідних відомств;

2) серед основних проблем транспортної галузі та її безпеки залишаються не вирішеними та займають особливе місце недосконалість нормативно-правового забезпечення їх діяльності та повільне вирішення питань уніфікації транспортного законодавства з міжнародним правом;

3) практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки України та взаємодії суб'єктів забезпечення транспортної безпеки на різних видах транспорту між собою;

4) відсутній єдиний орган управління транспортною безпекою держави, а тому відсутня

єдина загальна координація дій суб'єктів забезпечення транспортної безпеки України;

5) систематизація законодавства в транспортній сфері та прийняття Закону «Про транспортну безпеку» є вкрай необхідною та актуальною справою. Створення системи транспортного законодавства України стане вагомим внеском у реформування всієї правової системи держави та сприяти подальшому розвитку економіки, укріпленню законності та правопорядку в державі, в тому числі і протидії корупції.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо проведення наукових досліджень у сфері вдосконалення нормативно-правової бази транспортної безпеки як на транспорті взагалі, так і на всіх його видах зокрема.

### Список літератури:

1. Концепція розвитку транспортно-дорожнього комплексу (ТДК) України до 2015 року і подальший період. URL: <http://www.uchika.in.ua/konceptsiya-rozvitku-transportno-dorojneogo-kompleksu-tdk-ukray.html> (дата звернення 25.04.2020)

2. Аверічев І.М. Транспортна безпека як особливий вид економічної безпеки. *Водний транспорт*. 2013. Вип. 2. С. 53–57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2013_2_11) (дата звернення 14.04.2020)

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF> (дата звернення 26.04.2020)

### Ferdman G.P. LEGAL BASIS PROVISION OF TRANSPORT OF UKRAINE

*Among the major problems of the transport industry that remain unresolved so far, the imperfection of regulatory support of its activity, especially in the field of safety, and the slow resolution of the issues of unification of transport legislation in accordance with international law are of particular importance. There are practically no regulatory acts that are directly aimed at solving the problem of transport safety. There is no transport safety law, no proper concept and strategy for transport safety. Regulations governing specific transport safety issues are flawed and often contain conflicting provisions. System work in this direction, too, is practically not conducted. Therefore, the creation of a single set of regulatory acts in the field of transport safety in Ukraine is one of the priority tasks today. The urgency of this problem is also caused by the huge losses that Ukraine suffers daily due to the low level of transport safety.*

*The basic legal act of transport legislation is the Law of Ukraine “On Transport”, which defines the legal, economic and social bases of transport activity.*

*Briefly covered: sources of transport law; peculiarities of the legislation on transport are analyzed; the vertical and horizontal structures of the system of transport legislation and sources of transport law are considered; established that current legislation in the field of transport safety does not fully meet the public needs and international legal standards; the legal framework in the field of transport safety is analyzed.*

*In view of the above, the relevant conclusions have been drawn regarding the vertical structure of the system of regulations on rail, sea and air transport; the imperfection of the legal support of the transport industry and its safety and the slow resolution of the issues of the unification of transport legislation in accordance with international law; the lack of a common management of Ukraine's transport safety and interaction between different modes of transport in addressing transport safety issues; Systematization of legislation in the field of transport, adoption of the Law “On Transport Safety” and the creation of a system of transport legislation of Ukraine are urgently needed and relevant.*

**Key words:** transport, transport safety, legislation, legislation, transport legislation, regulatory acts.