

О. В. Кленікова

**ПРАВОВА ОРГАНІЗАЦІЯ
ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ**

Монографія



Київ
2019

**УДК 346:656](477)(02)
К48**

*Рекомендовано до друку Вченою радою юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Протокол № 11 від 20 травня 2019 р.*

Рецензенти:

С.Ф. Демченко – доктор юридичних наук, заслужений юрист України, Помічник Президента Національної академії наук України;

В.А. Устименко – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії наук України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Директор Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України;

В.В. Радзівілюк – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Клепікова О. В.

К48 **Правова організація транспортної системи України :
монографія. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. – 444 с.**

ISBN 978-617-7748-65-5

Монографія є дослідженням теоретичних і практичних проблем правової організації транспортної системи України, здійсненим із позицій господарського права.

У роботі розглянуто об'єктивні передумови становлення та розвитку в Україні транспортної системи, теоретичні аспекти її визначення як галузевої господарської системи. Детерміновано основні субстанції транспортної системи та особливості галузевих внутрісистемних господарських зв'язків, з урахуванням яких розкрито поняття транспортної діяльності, наведено систематику видів транспортної діяльності, висвітлено правовий статус суб'єктів транспортної діяльності, окремі питання дозвільних транспортних процедур, транспортної безпеки, правового режиму об'єктів транспортної інфраструктури. Досліджено проблематику державного регулювання транспортної системи шляхом визначення об'єкта державного регулювання, рівнів державного регулювання, галузевої інстанційності заходів державного регулювання. Особливу увагу приділено питанням системності та кодифікованості транспортного законодавства, теоретичним аргументам визначення транспортного права як підгалузі господарського права.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, суддів, адвокатів та інших юристів-практиків.

УДК 346:656](477)(02)

ISBN 978-617-7748-65-5

© Клепікова О. В., 2019

© Видавництво Ліра-К, 2019



ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ I. ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	
1.1. Історичні передумови виникнення і становлення транспортної системи України	8
1.2. Економіко-правові передумови розвитку транспортної системи України	33
1.3. Транспортна система України як галузева господарська система	49
РОЗДІЛ II. СУБ'ЄКТНА СУБСТАНЦІЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	
2.1. Суб'єкти організаційно-господарських повноважень та їх функціональна роль в організації транспортної системи України	85
2.2. Суб'єкти транспортної діяльності, які забезпечують галузеве функціонування транспортної системи України	120
РОЗДІЛ III. ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІСИСТЕМНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ У ТРАНСПОРТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ	
3.1. Правові форми забезпечення організаційно-управлінських господарських зв'язків у транспортній системі України	170
3.2. Транспортна діяльність як форма забезпечення предметно- функціональних господарських зв'язків у транспортній системі України	209

**РОЗДІЛ IV. СПЕЦІАЛЬНІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ
СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

4.1. Дозвільні транспортні процедури	254
4.2. Транспортна безпека як засіб державного регулювання	291

**РОЗДІЛ V. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТА РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ
СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

5.1. Транспортне законодавство як основний регулятор функціонування транспортної системи України	320
5.2. Транспортне право: предмет, методи та місце у системі права України	348

ВИСНОВКИ	386
-----------------------	-----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	396
---	-----



ПЕРЕДМОВА

Динамічність ринкової економіки, реформаторський характер транспортної політики в Україні, а також актуальні тенденції євроінтеграції зумовлюють теоретичний інтерес до транспортної системи в аспекті перспектив її подальшого розвитку. Вирішення цих завдань неможливе без регулюючого впливу держави.

Показники роботи галузі транспорту свідчать про розвиток транспортної системи України. Зростання авіаційного сектору за два останні роки склало близько 30%, аеропорт «Бориспіль» перетнув позначку в 10 мільйонів пасажирів за рік, аеропорт «Львів» – в 1 мільйон пасажирів. На залізничному транспорті завершується будівництво Бескидського тунелю, триває робота із залучення світових інвесторів, розширюється сполучення з країнами ЄС. Розпочато реформу морської галузі, яка покликана зробити українські порти конкурентоспроможними. Зменшено на 20% розміри портових зборів. Відбувається реалізація дорожніх інфраструктурних проектів, які є ключовою ланкою у поєднанні портів Чорного моря та Західної Європи. Яскравим прикладом якого може стати проект будівництва GO Highway – автобану Одеса-Гданськ. Інвестиційний проект з розвитку дорожньої інфраструктури «Go Highway Project» є дуже актуальним для Національної транспортної стратегії України. Реалізація Проекту покращить безпеку на дорогах, економічний розвиток міст Львів, Вінниця, Хмельницький, Тернопіль, Одеса. З'явиться сполучення між Україною та Польщею до морських портів Гданська і Одеси та забезпечить прямий зв'язок між Балтійським та Чорним морями.¹

У контексті наведеного, метою цієї роботи є визначення транспортної системи України згідно з принципом інтеграції, який має на меті з'ясування ролі транспорту у сфері господарювання, різноплановості видів транспортної діяльності та передбачає визначення заходів, спрямованих на входження національної транспортної системи до транспортних систем вищого рівня. Акцентовано увагу на тому, що важливу роль в цьому відіграють суб'єкти, які забезпечують

¹ URL: <https://mtu.gov.ua/content/dorozhni-infrastrukturni-proekti.html>

функціонування транспортної системи, зокрема визначено особливу, галузеву функціональну роль суб'єктів організаційно-господарських повноважень, а також суб'єктів транспортної діяльності.

Наразі в Україні відбувається реформування усіх галузей економіки. Національний рівень правової організації транспортної системи передбачає нормативно-правове визначення галузевої мети, завдань і напрямів галузевого функціонування, організаційно-функціональну консолідацію суб'єктів, які забезпечують функціонування цієї системи і розвиток для забезпечення соціально-економічної та організаційно-технологічної господарської єдності, використання відповідної інфраструктури, а також розподіл функціональної спрямованості щодо організації та здійснення господарської діяльності. Питання про роль та місце транспортної системи в економіці країни є одним з найбільш важливих, що обумовлює потребу в його науково-правовому дослідженні.

Правові основи регулювання відносин з організації транспортної системи України пов'язуються із прийняттям Закону України N 232/94-ВР від 10 листопада 1994 року «Про транспорт»². Із прийняттям 6 січня 2003 року Господарського кодексу України³ (далі – ГК України) склалися об'єктивні передумови для розробки теорії транспортного права з позицій господарського права. Наразі діють багато інших законодавчих актів, велика кількість підзаконних нормативних актів, які регулюють транспортні відносини.

Метою правової організації транспортної системи України є її галузево-функціональне і структурно визначене відособлення в економіці, що забезпечується завдяки здійсненню господарської діяльності на різних видах транспорту, характеризується відповідним державним регулюванням.

Дослідження питань правової організації транспортної системи в цій монографії здійснено шляхом теоретичного визначення і подальшого розкриття основних субстанцій транспортної системи: предметної, суб'єктної та правової. Господарсько-правова концепція дала змогу відійти від загальноприйнятого розуміння транспортної системи, транспортної діяльності, транспортного законодавства і транспортного права, зазвичай пов'язаного із перевезенням і договірним регулюванням відносин, що виникають у цьому контексті.

² Про транспорт: Закон України N 232/94-ВР від 10.11.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №51. Ст. 446.

³ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №18. Ст. 144.

У роботі висвітлено правові особливості галузевого функціонування транспортної системи, пов'язані із використанням об'єктів транспортної інфраструктури. Особливу увагу приділено організаційній структурі транспортної системи України. На основі теоретичних надбань зроблено висновок про виокремлення і водночас консолідацію внутрігалузових систем (підсистем, підгалузей), відповідно до яких визначаються галузеві внутрісистемні господарські зв'язки та особливості правової організації транспортної системи України.

Науковий інтерес до проблем транспортного права ускладнив теоретичне обґрунтування окремих положень. Думки українських та зарубіжних вчених щодо розуміння природи транспортних відносин і транспортного законодавства різняться. Із наведеним пов'язана загальнотеоретична проблема визначення місця транспортного права в системі права України. Для забезпечення диференціації транспортних правовідносин в роботі застосовано науковий підхід – галузевий правовий об'єктивізм, який дозволив визначити особливості транспортних правовідносин та їх зв'язок із господарським правом.

Автор усвідомлює неможливість всеохоплюючого дослідження правовідносин, що виникають у зв'язку із організацією транспортної системи, у межах однієї наукової роботи. З огляду на розгалуженість та значну кількість правових норм, що становлять транспортне законодавство, зміст монографії обмежено розглядом лише тих питань, які на сьогодні є найбільш актуальними. Складність теми зумовлює подекуди дискусійний характер окремих положень роботи та засвідчує неостаточність деяких із викладених думок і пропозицій щодо удосконалення законодавства.

Висловлюю подяку своєму науковому консультанту – доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України Щербині В. С. за творче спрямування та підтримку під час написання цієї монографії, а також рецензентам і членам кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка за слушні поради, зауваження, допомогу у написанні та підтримку в усіх починаннях.

Буду вдячна читачам за відгуки, критичні зауваження та побажання щодо змісту цієї роботи, які можна надсилати на електронну адресу: klepikova@ukr.net.

1.1. Історичні передумови виникнення і становлення транспортної системи України

Транспорту належить особливе місце у сфері господарювання. Транспорт вважають галуззю матеріального виробництва, сьогодні він має розвинену інфраструктуру і держава впроваджує заходи щодо входження транспортної системи України до європейської та світової транспортних систем.

«Україна включена до індикативних карт Європейської транспортної мережі TEN-T. Це великий успіх і великий виклик. Це означає, що транспортна інфраструктура України має якомога швидше стати єдиним цілим з інфраструктурою Європейського Союзу (далі – ЄС) і розвиватися у гармонійному поєднанні. Швидкість, якість, безпека мультимодальних перевезень мають відповідати європейським стандартам. Для інвесторів і міжнародних партнерів – це потужний сингал, що інфраструктура України розвивається, має європейське майбутнє і в неї можна і потрібно вкладати кошти», – заявив Міністр інфраструктури України Володимир Омелян, коментуючи результати Брюссельського саміту Східного партнерства. У напрямку території України проходять два коридори Транс'європейської транспортної мережі. Приєднання України до цієї мережі стало результатом послідовної наполегливої роботи Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури). До цього часу зазначені транспортні коридори закінчувалися на українському кордоні із країнами ЄС. Відтепер коридор Рейн-Дунай і Середземноморський коридор включають територію України і відкривають привабливі перспективи широкомасштабної міжнародної співпраці з розвитку мультимодальних перевезень між Європою та Азією, закріплюючи за Україною статус країни-транзитера.⁴

⁴ Омелян В. Україна – частина Транс'європейської транспортної мережі. URL: <https://mtu.gov.ua/news/29325.html>.

Відповідно до заходів євроінтеграції має відбуватися реформування транспортної системи України згідно з принципом лібералізації,⁵ проголошеним у ст. 134 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).⁶ Лібералізація передбачає перехід до приватної капіталістичної власності та заснованого на ній ринкового механізму саморегулювання як основної підсистеми господарського механізму. У числі основних напрямів лібералізації називають свободу підприємницької діяльності, лібералізацію цін, а також лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності.⁷ Отже, питання визначення транспортної системи та основних напрямів правового регулювання її функціонування є актуальним і відповідає завданням господарсько-правового дослідження.

Історично доведено, що соціальна роль і значення транспорту для економіки пов'язані із виникненням і розвитком різних видів транспортних засобів. У різні історичні періоди суспільне виробництво спрямовувалося на вдосконалення конструкції і техніко-технологічних характеристик транспортних засобів, а також можливість їх використання для задоволення різних суспільних та особистих потреб. Саме із появою транспортних засобів і впровадженням різних способів їх використання пов'язують становлення і розвиток транспортних відносин у суспільстві.

Питання історичної періодизації систематизації транспортного законодавства досліджувалися Є.В. Довженко в рамках теорії та історії держави і права. Авторкою виділено два історичних періоди розвитку транспортного законодавства. Перший період охоплює законодавство епохи застосування немеханічних рушіїв транспортних засобів (до XVIII ст.). Другий період охоплює законодавство епохи використання транспортних засобів, які пересуваються за допомогою механічних рушіїв і включає етапи: перший – з часу встановлення перших механічних рушіїв (парових двигунів) на транспортні засоби (потяги та пароплави) – XVIII ст. до початку застосування на транспортних засобах

⁵ Термін «лібералізація» походить від лат. *liberalis* – вільний.

⁶ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

⁷ Мочерний С. В. Економічна теорія. Київ : Вид. центр «Академія», 2005.

двигунів внутрішнього згорання (кінець XIX ст. – початок XX ст.); другий – з початку XX ст. до 1991р. – законодавство радянської держави; третій – законодавство незалежної України – з 1991 р. до теперішнього часу. Авторкою запропоновано історичні етапи систематизації транспортного законодавства, відповідно до яких відбувалося: зародження явища систематизації транспортного законодавства (від «Статуту мостникам» до «Соборного уложення»); розвиток систематизації транспортного законодавства за видами транспорту (Правила дорожнього руху та Морський статут, прийняті Петром I); систематизація законодавства про транспорт дореволюційного періоду (кінець XVIII – початок XX ст.); систематизація транспортного законодавства радянського періоду; систематизація національного транспортного законодавства незалежної України (з 1991 р. до теперішнього часу).⁸

Аналіз наведеної періодизації характеризує становлення транспортного законодавства, однак не дозволяє повною мірою виділити особливості економічного розвитку держави, визначити, яким чином відбувалося задоволення суспільних потреб у транспортних послугах, ідентифікація публічних і приватних інтересів та визначення характеру їх впливу на суспільні відносини тощо. Питання щодо історичних передумов організації транспортної системи потребує вивчення об'єктивних підстав, за яких можливо констатувати появу транспортних відносин, їх розвиток і відокремлення від інших видів суспільних відносин. Історична періодизація може використовуватися для засвідчення поступового становлення транспортної системи, однак не може характеризувати рівень систематизації транспортного законодавства. Перші історичні періоди, запропоновані Є.В. Довженко не можуть бути адресовані нормативно-правовим актам транспортного законодавства, вони дають підстави для визначення рівня розвитку суспільного виробництва. Інші періоди лише певною мірою можуть свідчити про розвиток транспортних відносин, появу нормативно-правових актів транспортного законодавства та їх систематизацію.

Розвиток суспільних відносин, які призвели до виникнення транспортної системи, пов'язується із соціально-економічними

⁸ Довженко Є. В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства : автореф. дис. ... к. ю. н. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2011. С. 6-7.

підставами, які у ретроспективному аналізі становлять історичні передумови виникнення транспортної системи.

Враховуючи здобутки науки історії держави та права у дослідженні питань розвитку суспільних відносин в Україні та в інших державах, автор вважає за доцільне звернення не до історичної періодизації, а до визначення основних передумов виникнення транспортної системи у контексті об'єктивних підстав розвитку суспільного виробництва. На нашу думку, це дозволить визначити послідовність та сукупність певних історичних подій та обставин, за яких відбулося виникнення та становлення транспортної системи.

Одна з передумов може бути визначена з огляду на з'явлення транспортних засобів та потребу у їх цільовому використанні відповідно до умов розвитку суспільного виробництва. Цей період бере початок за часів первіснообщинного ладу життя, коли функції двигуна виконувала сама людина. Для задоволення особистих та суспільних потреб люди переносили вантажі безпосередньо на собі або волоком за допомогою різних пристроїв, а потім як тяглову силу почали використовувати тварин. Виникнення транспортних відносин було зумовлено економічними процесами того часу, а саме суспільним поділом праці, виникненням і розвитком відносин товарообміну.

Значну роль у становленні та розвитку транспортних відносин поряд з появою транспортних засобів відіграли перші транспортні маршрути: мореплавання, великі річкові артерії, караванні шляхи тощо. З історії відомо, що Єгипет мав численний флот, фінікійці активно будували судна і вели морську торгівлю. Розквіт грецької економіки також був пов'язаний із транспортом, адже стародавню Грецію називали морською державою: тут були зосереджені відомі торговельні шляхи через Середземне і Чорне моря, у басейни Дніпра та Дунаю, а також споруджувалися порти. Розвиток суспільного виробництва у подальшому призвів до спорудження доріг, з'явлення та вдосконалення дорожнього транспорту. Речі почали перевозити за допомогою візків, які пересували великі тварини, потім з'явилися волокуші, сані, котки, колісні візки. Відомим є той факт, що в Україні упродовж деякого часу основним засобом пересування був гужовий транспорт. Залежно від розмірів возу та видів спорядження транспортні засоби отримували у подальшому назву: бричка (у степах), мажара (на Півдні), фіра (на Заході), безтарка (для перевезення зерна), різного роду сані (для перевезення взимку).

Вантаж на більш далеку відстань перевозили чумаки, використовуючи для цього спеціальні вози, які називалися «мажа» – міцні вози для перевезення важких речей. Українці застосовували для перевезень і засоби пересування по воді: спочатку плоти, потім різні човни. Згадаймо, наприклад, чайки запорізьких козаків, плавання по Дніпру берлин, баркасів тощо. Морський транспорт удосконалювався завдяки поліпшенню конструкції морських суден: на зміну грецьким і римським багатоярусним веслувальним суднам прийшли вітрильні судна, каравели, а також кораблі, оснащені компасом і картами. Саме це сприяло виходу перших суден у відкрите море, розвитку морських маршрутів та появі перших транспортних коридорів.⁹

З'явлення транспортних засобів не можна розглядати окремо від їх використання задля задоволення особистих та суспільних потреб. На думку А.Г. Анцелевича використання річкових суден пов'язувалося з вирішенням різних питань річкового судноплавства. У Стародавньому Римі існували правила користування річками. Відомо, що за договором 271 р. н. е. римський імператор Авреліан надав вандалам право вільного судноплавства римськими річковими шляхами, у тому числі Рейном. Розвиток річкового судноплавства у Стародавньому Римі прийнято визначати подією, що вплинула на подальшу міжнародно-правову регламентацію використання річкових та морських просторів.¹⁰ Тому, визначення судноплавства і до цього часу пов'язується з використанням річкових та морських суден.

⁹ Автомобільний транспорт України: стан, проблеми, перспективи розвитку: монографія / Державний автотранспортний науково-дослідний і проектний інститут / За ред. А. М. Редзюка. Київ, 2005. 400 с. URL : http://www.studmed.ru/redzyuk-am-avtomoblniy-transport-ukrayini-stan-problemi-perspektivi-rozvitku_ukr_27e7e5b_5a74.html#; Історія автомобільного транспорту в Україні / М. Ф. Дмитриченко, О. М. Язвінська, Б. І. Хорошун, О. М. Ковальська. Київ : НТУ, 2011. С. 13–35.

¹⁰ Анцелевич А. Г. Международное транспортное право: уч. пособ. Киев: УАЗТ, 1999. С. 26.