

О. В. Клепікова, канд. юрид. наук

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСПОРТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ВИСВІТЛЕННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ТА ДОПОВНЕНЬ ДО ПОВІТРЯНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

*У статті висвітлюються питання вдосконалення транспортного законодавства шляхом внесення змін до Повітряного кодексу України.*

В юридичній літературі як радянській, так і зарубіжній, наприкінці ХІХ ст. поряд з поняттям «транспорт» з'явилося поняття «транспортне право». Це стало підґрунтям для з'ясування принципів його побудови, визначення місця в системі права та основних категорій. Однією з таких є категорія «транспортне законодавство». На сьогодні терміни «транспортне право» і «транспортне законодавство» надійно увійшли в юридичну літературу, про це саме свідчать відповідні глави підручників з господарського права, статті та підручники з транспортного права. Тому предметом дослідження в цій статті буде транспортне законодавство як одне з джерел транспортного права (поряд, наприклад, з правовими звичаями, які також застосовуються на транспорті).

Звернемося до ключового теоретичного питання – визначення транспортного законодавства. Незважаючи на те, що категорія «транспортного законодавства» сьогодні широко використовується в юридичній літературі, однозначного визначення в спеціальній літературі (мова йде саме про підручники з транспортного права і статті, приурочені до цього питання [1]) не запропоновано. Це обумовлено, насамперед, різними поглядами вчених і їх належністю до різних наукових шкіл права. У програмі з транспортного права, яке викладається для магістрів спеціалізації «Господарське право» у Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка, запропоновані з цього питання праці В. М. Гуцуляка, І. В. Булгакової, І. А. Діковської, В. О. Єгізарова, Г. В. Самойленко, Л. Свистун та інших, опрацювання яких дозволяє або приєднатися до висловлених позицій або обґрунтувати власну точку зору. Наявність

різних поглядів вчених щодо визначення транспортного законодавства зводиться до двох аспектів розуміння сутності транспортного законодавства: в широкому і спеціальному розумінні.

1) В широкому розумінні транспортне законодавство – це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють не тільки транспортні відносини, а й усі відносини, що виникають у цій сфері. З цієї позиції транспортне законодавство охоплює всі нормативно-правові акти, які так чи інакше стосуються транспортної діяльності (це й акти земельного, екологічного, трудового права тощо).

2) В спеціальному розумінні визначення транспортного законодавства приурочується до предмета регулювання транспортного законодавства – тобто транспортних відносин. Згідно з цією позицією, транспортне законодавство є системою нормативно-правових актів, якими регулюються транспортні відносини [2], тобто відносини, що виникають у зв'язку із організацією та/або здійсненням транспортної діяльності [3].

На нашу думку, категорія «транспортне законодавство» є правовим інститутом, складовою комплексної підгалузі господарського права – транспортного права, сутність якої розкривається через сукупність притаманних ознак.

Отже, аналізуючи транспортне законодавство, слід відмітити такі притаманні йому ознаки:

1) Транспортне законодавство є найбільш кодифікованим масивом в законодавстві України. Згадаємо, Кодекс торговельного мореплавства України [4] (далі – КТМУ) і Повітряний кодекс України [5] (далі – ПКУ), які регулюють значну кількість відносин, що

виникають на морському та повітряному транспорті. Саме не у свій час давало підстави деяким науковцям вести мову про самостійність інститутів морського і повітряного права [6] та іменування їх галузями права.

2) Однією з ознак можна назвати комплексний зміст основних нормативних актів, оскільки переважна більшість таких актів включає норми двох і більше галузей права. Ознака комплексності є притаманною саме транспортним законам, кодексам і статутам.

Зазначимо, наприклад, на ПКУ, який містить норми трудового, цивільного, господарського, кримінального права тощо, а саме:

- ст. 32 склад авіаційного персоналу,
- розділ XI повітряні перевезення,
- ст. 97 відповідальність за захват чи викрадення повітряного судна або захват авіаційного об'єкта.

3) Наявність нормативних актів колишнього СРСР. До системи транспортного законодавства входить велика кількість нормативних актів СРСР. Зазначимо, наприклад, правила перевезення вантажів морським транспортом 1989 р., статут внутрішнього водного транспорту 1955 р., статут автомобільного транспорту 1969 р. досі продовжують діяти, однак, безумовно потребують заміни, оскільки не відповідають сучасним умовам господарювання.

4) На транспортне законодавство України має значний вплив міжнародне законодавство. Це пояснюється тим, що більшість положень міжнародних конвенцій та угод з питань врегулювання транспортної діяльності знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових актах України. Зокрема, це положення Конвенцій про міжнародну цивільну авіацію (м. Чикаго, 07.12.1944 р.) про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден, про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації, щодо уніфікації деяких правил, що стосуються міжнародних повітряних перевезень, підписану у Варшаві 12.10.1999 р.; додаток до Варшавської конвенції, щодо уніфікації деяких правил, що стосуються міжнародних повітряних перевезень, які здійснюються іншою особою, крім договірною перевізника, підписану у Гвадалахарі 18.09.1961 р. тощо.

5) Відсутність єдиного кодифікованого нормативного акта. Це питання залишається в юридичній літературі найбільш актуальним, оскільки нині в літературі висловлені точки зору з приводу необхідності кодифікації.

6) Наявність значної кількості підзаконних нормативних актів також є характерним для транспортного законодавства.

Вищезазначені ознаки дають підстав визначити транспортне законодавство – саме як сукупність нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо організації та(або) безпосереднього здійснення транспортної діяльності.

Система транспортного законодавства є способом його упорядкування, враховуючи значну кількість нормативно-правових актів.

Система транспортного права може бути традиційно представлена як вертикальна, так і горизонтальна.

В основу вертикальної системи транспортного законодавства покладено принцип ієрархічної побудови нормативних актів (тобто за їх юридичною силою). В основу горизонтальної системи транспортного законодавства покладено предметний критерій (визначається за видами транспортної діяльності). За цим критерієм можна визначити:

1) Загальне транспортне законодавство, яке включає нормативно-правові акти з питань організації транспортної діяльності, планування, ліцензування, сертифікації тощо:

Господарський кодекс України (далі – ГКУ), Цивільний кодекс України, ПКУ, Закони України «Про транспорт», «Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 роках», наказ Мінтрансу «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів повітряним транспортом», Правила сертифікації аеропортів та ін.

2) Спеціальне транспортне законодавство, яким регулюються певні види транспортної діяльності, зокрема, це:

(А) законодавство про перевезення – у своїй більшості представлено транспортними статутами і правилами перевезень;

На повітряному транспорті діють правила перевезень:

«Правила повітряних перевезень вантажів», затверджені наказом Державіаслужби 14.03.2006 р. № 186. Ці Правила підготовлені на виконання Програми інтеграції України до Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, відповідно до ст. 62 ПКУ, Правила розроблені з урахуванням положень Варшавської конвенції та Умов договору перевезення вантажів, установлених Міжнародною асоціацією повітряного транспорту («Air Waybill – conditions of contract», IATA, Resolution 600b). Мета цих Правил – установити загальні умови перевезення вантажів повітряним транспортом, за яких забезпечується належний рівень безпеки польотів та якості перевезень.

«Правила повітряних перевезень пасажирів і багажу», затверджені наказом Державіаслужби 14.06.2006 р. № 187. Ці Правила розроблені з урахуванням положень Варшавської конвенції та Загальних умов перевезень пасажирів і багажу, встановлених Міжнародною асоціацією повітряного транспорту («General Conditions of Carriage (passenger and baggage)», IATA). Метою цих Правил є установлення загальних умов перевезення пасажирів і багажу повітряним транспортом, за яких забезпечуються належний рівень безпеки польотів та якості обслуговування, а також принципи і норми відповідальності суб'єктів під час повітряних перевезень пасажирів і багажу, включаючи обслуговування, що належить до цих перевезень.

(Б) законодавство про експлуатацію транспортних засобів та здійснення інших видів транспортної діяльності: Правила обслуговування аеронавігаційною інформацією, Правила з пошуку та рятування в цивільній авіації України тощо.

Проте на сьогодні актуальним є питання не лише про врегулювання окремих видів транспортної діяльності, а й вдосконалення транспортного законодавства загалом.

Цьому питанню достатньо уваги приділяють науковці в межах тем своїх досліджень. Наприклад, М. Шелухін та І. Булгакова, звертають увагу на необхідність внесення змін до законодавства про залізничний транспорт [7], І. Діковська – про належне врегулювання відносин, що виникають під час здійснення

чартерних перевезень повітряними суднами [8]. Чимало в юридичній літературі сказано про необхідність прийняття нових правил перевезення вантажів і пасажирів морським [9] та річковим транспортом [10] тощо. Проте сутність усіх запропонованих висновків буде зводитися до однієї мети – необхідності вдосконалення транспортного законодавства. Тому, враховуючи всі наукові висновки та підходи, висловлені в юридичній літературі з цього приводу, мова може йти про такі основні напрями вдосконалення транспортного законодавства:

1) Внесення змін та доповнень до існуючих нормативних актів транспортного законодавства з метою приведення їх у відповідність до норм Конституції України.

2) Прийняття нових нормативних актів з питань, регламентованих на сьогодні нормативними актами СРСР.

3) Необхідність врегулювання нових транспортних відносин або існуючих і не достатньою мірою регламентованих.

4) Відповідність нормативних актів транспортного законодавства міжнародним нормативним актам, ратифікованим Верховною Радою України, а також відповідність директивам ЄС.

Важливим кроком в цьому напрямі стало прийняття Закону України від 18.03.2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [11]. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі за текстом – Програма) визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Згідно з наведеним Законом, метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України

до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. З урахуванням етапів адаптації законодавства визначаються етапи виконання Програми. Перший етап виконання Програми розрахований на 2004–2007 роки. Саме на першому етапі виконання Програми транспорт визначено пріоритетною сферою адаптації законодавства України.

5) Вирішення питання про систематизацію транспортного законодавства. Зокрема, це стосується обґрунтування необхідності видання систематизованих збірок транспортного законодавства (тобто його інкорпорація) і застереження щодо прийняття єдиного кодифікованого нормативного акта.

Сукупність нормативно-правових актів з питань врегулювання діяльності повітряного транспорту в літературі прийнято визначати повітряним законодавством, авіаційним законодавством або законодавством про повітряний/авіаційний транспорт. Це є розгалужений правовий інститут, норми якого спрямовані на врегулювання різного роду відносин, що виникають у сфері цивільної авіації. Основу правового регулювання становить ПКУ, прийнятий ВРУ 4 травня 1993 р.

Складається ПКУ з 18 розділів та 107 статей. Розділи ПКУ: загальні положення, авіаційні правила України, використання повітряного простору України, повітряні судна, авіаційний персонал, екіпаж повітряного судна, аеродроми і аеропорти, повітряні траси і місцеві повітряні лінії, польоти повітряних суден, міжнародні польоти, повітряні перевезення, авіаційні роботи, захист авіації від актів незаконного втручання, пошукові та аварійно-рятувальні роботи, розслідування авіаційних подій, відповідальність за порушення законодавства, що регулює використання повітряного простору України, авіаційне страхування, атрибутика, прапор, емблема, вимпел. ПКУ регулює діяльність користу-

вачів повітряного простору України з метою задоволення інтересів України та її громадян і забезпечення безпеки авіації. Дія ПКУ поширюється на всіх користувачів повітряного простору України в частині, що їх стосується, як на території України, так і за її межами, якщо закони країни перебування користувача не передбачають іншого.

Враховуючи те, що ПКУ було прийнято у 1993 р., а останнім часом відбулися значні перетворення в системі народного господарства України, сформувалася правова база врегулювання господарської діяльності, постало питання про необхідність внесення змін та доповнень до цього нормативно-правового акта. На нашу думку, такі зміни та доповнення, перш за все, повинні стосуватися такого:

оновлення структури ПКУ; перегляду понятійного апарату, який наводиться в ПКУ; розробки нових положень, спрямованих на загальне регулювання відносин, врегульованих іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, щодо структури ПКУ, то вона повинна включати:

1) Загальні розділи щодо:  
(А) Структури повітряного транспорту (авіації) як складової галузі народного господарства, оскільки на повітряному транспорті відсутній щодо цього спеціальний нормативно-правовий акт, як наприклад, на залізничному транспорті (Закон України «Про залізничний транспорт»), на автомобільному транспорті (Закон України «Про автомобільний транспорт»). До того ж, з урахуванням прийняття Господарського кодексу України, потрібно однозначно визначитися з предметом регулювання ПКУ. На нашу думку, це має бути господарська діяльність (ст. 3 ГКУ визначено її види: комерційна та некомерційна) у сфері цивільної авіації, а не господарська і комерційна діяльність, як це зазначено у ст. 4 ПКУ.

(Б) Суб'єктів авіаційної діяльності як ключової категорії, яка стосується визначення кола суб'єктів, які можуть мати певну компетенцію у сфері цивільної авіації. На нашу думку, визначення таких суб'єктів повинно вказувати на суб'єктів господарювання, споживачів, органів державної влади та самоврядування, та інших, які мають компетенцію щодо виконання робіт, надання послуг чи

здійснення державного регулювання у сфері цивільної авіації. До того ж, враховуючи те, що у сфері авіації особливе місце посідають визначені категорії суб'єктів, як-то аеропорти, аеродроми, агенти з продажу авіаційних перевезень, авіаційний персонал тощо, в структурі цього розділу потрібно навести загальні положення щодо статусу такої категорії суб'єктів.

2) Спеціальні розділи – щодо врегулювання окремих відносин у сфері цивільної авіації, а саме: окремі розділи – державне регулювання у сфері цивільної авіації, авіаційна безпека, перевезення пасажирів та вантажів, виконання чартерних рейсів, виконання авіаційно-хімічних робіт, забезпечення аеронавігаційною інформацією та ін.

Щодо перегляду понятійного апарату, який наводиться в ПКУ, такий захід передбачає внесення змін до вже наведених у ПКУ визначень та доповнення ПКУ новими визначеннями, необхідність застосування та тлумачення яких доведена практикою. З цього приводу варто звернути увагу на таке:

1) Законодавцю потрібно передбачити розмежування категорій «авіація» і «цивільна авіація», передбачити можливість застосування категорії «господарська діяльність на повітряному транспорті (у сфері цивільної авіації)».

2) У контексті висвітлення положень щодо використання повітряного простору, потрібно звернути увагу не лише на те, що таке «повітряний простір», а що законодавець розуміє саме під «використанням повітряного простору», оскільки остання категорія найбільше застосовується на практиці (щодо доведення законності використання повітряного простору, порушення правил використання повітряного простору тощо) та використовується в спеціальних нормативно-правових актах.

3) ПКУ також потрібно доповнити новим понятійним апаратом, що доведено практикою застосування спеціальних нормативно-правових актів, а саме надати визначення: авіаційної безпеки, авіаційних робіт, чартерного рейсу, суб'єктів авіаційної діяльності тощо.

Розробка нових положень до ПКУ повинна спрямовуватися на загальне регулювання відносин, які вже врегульовані іншими нор-

мативно-правовими актами, як-то забезпечення аеронавігаційною інформацією, виконання чартерних рейсів, експлуатація повітряних ліній, агентська діяльність у сфері цивільної авіації тощо.

Отже, за умов вищезазначеного, питання про внесення змін та доповнень до ПКУ набуває все більшої актуальності і потребує вжиття відповідних заходів з боку органів державної влади і посадових осіб, які наділені правом законодавчої ініціативи. Такі заходи можуть мати за мету прийняття Закону України «Про внесення змін та доповнень до Повітряного кодексу України» або прийняття нового Повітряного кодексу України.

### Література

1. Див.: *Тарасов М. А.* Транспортное право. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 1968. – 236 с.; *Транспортне право України: Навч. посіб. / За заг. ред. В. К. Гіжевського Е. Ф. Демського.* – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.; *Транспортное право: Учеб. пос. / О. В. Сиваков, В. К. Ермолаев, Ю. Б. Маковский.* – М.: Былина, 2001. – 384 с.; *Булгакова І. В., Клепикова О. В.* Транспортне право України: академічний курс: Підр. для студ. юр. спец. вищ. навч. закл. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – 536 с.

2. *Клепикова О. В.* Про визначення транспортних правовідносин // 36. тез Міжнародної наукової конференції молодих вчених «Четверті осінні юридичні читання» (21–22 жовтня 2005 р.). Частина друга: «Приватноправові науки». – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2005. – С. 120–122.

3. *Клепикова О. В.* Поняття, ознаки та види транспортної діяльності // Тези доповідей учасників Круглого столу «Актуальні проблеми господарського права» (16 грудня 2004 р.) Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва // Академії правових наук України. – К., 2004. – С. 98–99.

4. *Відомості Верховної Ради України.* – 1995. – № 47. – Ст. 349.

5. *Відомості Верховної Ради України.* – 1993. – № 25. – Ст. 274.

6. *Вопросы воздушного права / Сб. Ч. 2.* – М., 1930. – С. 211; *Жудро А. К.* Правовое регу-

лирование эксплуатации советского морского транспорта / Автореф. к. дисс. ... – М., 1953.

7. Див. праці: *Шелухін М.* Подолати вузьковідомий підхід до регулювання діяльності залізничного транспорту // *Право України.* – 2000. – № 3. – С. 95–97; *Шелухін М.* Статут залізниць України потребує змін // *Правничий часопис Донецького університету.* – 2000. – № 1(4). – С. 44–46; *Шелухін Н. Л.* Лоція для транспортного права України // *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ ВМС України.* – 2000. – Вип. 1. – С. 222–231; *Булгакова І. В.* Особливості відповідальності сторін за договором залізничного перевезення вантажів // *ВГС.* – 2002. – № 4. – С. 207–212.

8. *Діковська І. А.* Договір повітряного чартеру у міжнародному приватному праві // *Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць.* – Вип. 121. Правознавство. – 2001. – С. 42–45; *Діковська І. А.* Відпові-

дальність за шкоду, заподіяну життю та здоров'ю пасажирів при виконанні міжнародних повітряних перевезень // *ПГП.* – 2002. – № 2. – С. 46–49.

9. *Клепикова О. В.* Шляхи вдосконалення законодавства України з питань морських вантажних перевезень // *Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції «Становлення і розвиток правової системи України».* – К., 2002. – С. 200–203.

10. *Самойленко Г. В.* Перспективні напрямки застосування та розвитку заставного права в договорі перевезення вантажів внутрішнім водним транспортом // *Вісник Запорізького юридичного інституту.* – 2000. – № 3. – С. 33–38; *Самойленко Г. В.* Сутність договору перевезення вантажів річковим транспортом // *Право України.* – 2000. – № 12. – С. 101–104.

11. *Урядовий кур'єр.* – 2004. – 4. – № 74.

**О. В. Клепикова**

Пути усовершенствования транспортного законодательства в контексте освещения предложенных относительно необходимости внесения изменений и дополнений к Воздушному кодексу Украины.

В статье освещаются вопросы усовершенствования транспортного законодательства путем внесения изменений в Воздушный кодекс Украины