

15. Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі : постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2004 року № 842 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/842-2004-p>

**Кулик Д.О. Современное состояние организационно-правового обеспечения функционирования института государственной службы в Украине. – Статья.**

В статье проанализировано положение Конституции Украины, Закона "О государственной службе", а также некоторых других законов и подзаконных нормативно-правовых актов на предмет их регулирования института государственной службы.

**Ключевые слова:** государственное управление, право, государственная служба, государственный служащий.

**Kulik D.O. The current state of the organization and the functioning of the legal institution of civil service in Ukraine. - Article.**

The article analyzes the provision of the Constitution of Ukraine, the Law "On Public Service" as well as certain other laws and regulations for their regulation of the institute of public service.

**Keywords:** public administration, law, civil service, civil servant.

*УДК 346.7*

*Я.М. Курбатова*

*Перший заступник начальника  
Головного управління справами  
Державної адміністрації  
залізничного транспорту України «Укрзалізниця»*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВАНТАЖІВ**

Розглянуто організаційно-правові основи реформування організації вантажних перевезень залізничним транспортом загального користування України в світлі проведення структурної реформи. Запропоновано пропозиції удосконалення правового регулювання в цій сфері.

**Ключові слова:** правове регулювання, перевезення вантажів, реформа залізничного транспорту загального користування України.

Розвиток ринково орієнтованої залізничної мережі потребує проведення відповідних реформ, спрямованих на підвищення рівня конкурентоспроможності національних залізниць на ринку транспортних послуг і, зокрема, на ринку вантажних перевезень. Реформування залізничного транс-

порту України проводиться згідно програми структурної реформи, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів у грудні 2009 року.

У рамках першого етапу передбачається удосконалення нормативно-правової бази, необхідної для реформування галузі. Серед заходів удосконалення законодавства у сфері залізничного транспорту значне місце займає внесення змін до існуючих законодавчих актів й також нова редакція деяких з тих самих законодавчих актів.

Сьогодні правове регулювання у сфері перевезення вантажу залізничним транспортом загального користування України здійснюється за допомогою цілої системи нормативно-правових актів, яка виникла історично, не досить послідовно і тому ми маємо і дублювання одних й тих самих правових норм різними законодавчими нормами і одночасно суперечності між ними. Це має місце як серед загального законодавства (актів загальної дії), так і серед спеціального законодавства (актів спеціальної дії).

Проте серед завдань і заходів Державної програми реформування залізничного транспорту на 2010 – 2019 роки не враховано необхідність удосконалення нормативно-правових актів загальної дії у цій сфері. Розглянемо більш змістовно діючи загальні законодавчі акти в частині перевезень вантажу:

Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV:

Глава 64. Перевезення: ст.908. Загальні положення про перевезення, ст.909. Договір перевезення вантажу, ст.914. Довгостроковий договір, ст.915. перевезення транспортом загального користування, ст.916. Провізна плата, ст.917. Надання транспортних засобів і пред'явлення вантажу до перевезення, ст.918. Завантаження і вивантаження вантажу, ст.919. Строк доставки вантажу, ст.920. Відповідальність за зобов'язання, що випливають із договору перевезення, ст.921. Відповідальність перевізника за ненадання транспортного засобу і відповідальність відправника за невикористання наданого транспортного засобу, ст.923. Відповідальність перевізника за прострочення доставки вантажу, ст.924. Відповідальність перевізника за втрату нестачу псування або пошкодження вантажу, ст.925. Пред'явлення претензій і позови, що випливають із договору перевезення;

Глава 65. Транспортне експедирування: ст.929. Договір транспортного експедирування, ст.930 Форма договору транспортного експедирування, ст.931. Плата за договором транспортного експедирування, ст.932. Виконання договору транспортного експедирування, ст.933. Документи та інша інформація, що надаються експедиторові, ст.934. Відповідальність експедитора за договором транспортного експедирування, ст.935. Відмова від договору транспортного експедирування.

Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. №436-IV:

Глава 32. Правове регулювання перевезення вантажів: ст.306. Перевезення вантажів як від господарської діяльності, ст.307. Договір перевезення вантажу, ст.308. Приймання вантажу до перевезення, ст.309. Зміна умов

перевезення, ст.310. Одержання вантажу в пункті призначення, ст.311. Плата за перевезення вантажів, ст.312. Договір перевезення вантажу в прямому змішаному сполученні, ст.313. Відповідальність перевізника за прострочення доставки вантажу, ст.314. Відповідальність перевізника за втрату, нестачу, пошкодження вантажу, ст.315. Порядок вирішення спорів щодо перевезень, ст.316. Договір транспортного експедирування.

Навіть на перший поверховий погляд на вказані законодавчі акти із зазначеної тематики можна зробити висновок, що і ЦК України, і ГК України фактично дублюють одні й ті ж самі правові норми, при цьому мають місце розбіжності навіть у визначенні загальних понять. Так ЦК України оперує терміном провізна плата, ГК України – терміном плата за перевезення вантажів, а Закон України «Про транспорт» (який теж можна умовно віднести до актів загальної дії) – тарифи та платежі. Проблему співвідношення та взаємодії спеціального та загального законів В. І. Семчик вбачає у відсутності доктринального тлумачення і законодавчого визначення порядку застосування загальних і спеціальних правових норм [1]. Для її вирішення О. П. Подцерковний пропонує застосування признаного в світі принципу «Спеціальний закон скасовує дію загального закону» [2]. Ми пропонуємо як захід удосконалення залізничного законодавства, і господарського в цілому, в рамках вирішення проблеми загальних і спеціальних норм залишити у Гл.32 ГК України тільки загальні норми щодо правового регулювання перевізного процесу перевезення вантажів, виключивши ст.ст.313, 314 про відповідальність перевізника, які, на наш погляд, в ринкових умовах мають бути розроблені з врахуванням принципу рівноправності учасників перевізного процесу й закріплені або в спеціальному законодавчому акті, або в договорі.

Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. №232/94-ВР також не підпав під програму реформування залізничного транспорту. Розглянемо відповідні законодавчі норми, що регулюють досліджуване коло відносин:

#### Розділ I. Загальні положення:

ст.2 «Законодавство про транспорт»; ст.5 «Відносини підприємств транспорту загального користування з органами влади і самоврядування»; ст.6 «Основи господарської діяльності підприємств транспорту»; ст.7 «Тарифи і платежі на транспорт»; ст.13 «Відповідальність підприємств транспорту»; ст.14 «Охорона вантажів і об'єктів транспорту».

#### Розділ II. Транспортна система України:

ст.22 «Залізничний транспорт і його склад».

Отже, на наш погляд, Закон України «Про транспорт» також потребує удосконалення і в загальній частині щодо особливостей правового регулювання залізничного транспорту як природної монополії в період реформування залізничного транспорту. А ст.22 взагалі на сьогодні не відповідає концепції Державної програми реформування залізничного транспорту, яка передбачає створення нової організаційно-правової та економічної моделі управління залізничним транспортом й тому також потребує удосконалення. Враховуючи існуючу нестабільну політичну та економічну ситу-

ацію Україні, її сприйняття світовою спільнотою як однієї з найбільш корумпованих країн, законодавчо також пропонуємо закріпити на конституційному рівні заборону на приватизацію природно-монопольних секторів економіки, до яких належить й залізничний транспорт.

Отже, вважаємо за необхідне доповнити перелік програмних заходів Державної програми реформування залізничного транспорту в частині удосконалення законодавства у сфері залізничного транспорту внесенням відповідних змін і до вищезазначених нормативно-правових актів загальної дії.

Доцільно окрему увагу приділити Закону України «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996 р. №273/96, який визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування:

- Розділ I. Загальні положення;
- Розділ II. Основні економічні та фінансові засади діяльності залізничного транспорту;
- Розділ III. Безпека руху, охорона вантажів та об'єктів на залізничному транспорті, організація його роботи в умовах надзвичайних обставин;
- Розділ IV. Трудові відносини і дисципліна працівників залізничного транспорту;
- Розділ V. Транспортне забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України та взаємодія з іншими видами транспорту;
- Розділ VI. Права, обов'язки та відповідальність на залізничному транспорті: ст.22. Права та обов'язки залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту, ст.23. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань під час перевезень, ст.24. Відповідальність за пошкодження транспортних засобів, ст.25. Відшкодування збитків, заподіяних залізничному транспорту, ст.26. Акти, претензії та позови;
- Розділ VII. Заключні положення.

Враховуючи, що зміст вказаного законодавчого акту базується на принципі функціонування залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу, а Державна програма реструктуризації залізничної галузі передбачає впровадження у галузі інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, саме він має бути не тільки удосконаленим, а й переробленим згідно її основних напрямків.

Найбільш важливим з точки зору нормування в Україні відносин в сфері залізничного транспорту є Статут залізниць України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. №457, який регулює основні умови перевезення вантажів, правовідносини між суб'єктами перевізного процесу (права, обов'язки, відповідальність). На виконання положень Статуту залізниць України було розроблено та затверджено Міністерством транспорту цілий ряд Правил перевезення вантажів. При переході до ринкових відносин вказані відомчі нормативні акти становляться одним з найслабкіших місць в правовому регулюванні перевізного проце-

су, перешкоджають підвищенню ефективності функціонування галузі і потребують також удосконалення.

Взагалі, що стосується статутів, то одним із заходів Державної цільової програми реформування залізничного транспорту для удосконалення законодавства у сфері залізничного транспорту визначено розробку та затвердження Статуту державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування АТ «Укрзалізниця». Крім того, на сьогодні в Україні діють шість залізниць – Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна, Придніпровська. Повноваження, права та обов'язки залізниць визначаються Законом України «Про залізничний транспорт» (ст.4 Закону), їх статутами. Затвердження статутів залізниць здійснюється центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики та Антимонопольним комітетом України.

Так, наприклад, згідно п.2.1 Статуту Південно-Західної залізниці [Статут Південно-Західної залізниці. Затверджений Міністерством транспорту України 15 грудня 1997року ] її основними функціями є:

- своєчасне і якісне перевезення вантажів і пасажирів, а також надання послуг користування залізничними коліями, спорудами та пристроями для забезпечення потреб у перевезенні вантажів та пасажирів у визначеному регіоні транспортної мережі;

- утримання у належному стані споруд, пристроїв та технічних засобів, що забезпечують нормальне функціонування перевізного процесу;

- дослідження ринку транспортних послуг, розробка та узгодження з Укрзалізницею перспективних планів розвитку та розширення сфери транспортного обслуговування, інфраструктури та рухомого складу Залізниці;

- здійснення перспективного планування перевезень та узгодження їх з Укрзалізницею. Визначення річних та місячних обсягів перевезень вантажів для підприємств та відособлених підрозділів Залізниці, що здійснюють і забезпечують процес перевезень;

- здійснення управління виробничою і фінансовою діяльністю підприємств та відособлених структурних підрозділів і координація діяльності підприємств та організацій, що входять до складу Залізниці. Контроль за ефективністю використання і збереження закріпленого за ним майна, погодження планів їх діяльності і перспектив розвитку;

- аналіз проектів та надання дозволу на примикання залізничних під'їзних колій до станції, перетинання залізничних колій трубопроводами, лініями зв'язку і електропередач, іншими комунікаціями та виконання інших будь-яких видів робіт в межах земель залізничного транспорту, що закріплені за залізницею, а також в межах земель залізничного транспорту, що закріплені за залізницею, а також погодження вилучення земель зі смуги відведення залізниці;

- здійснення заходів щодо безпеки руху поїздів, збереження вантажів, багажу та вантажобагажу на шляху слідування і на залізничних станціях, пожежної безпеки об'єктів залізничного транспорту тощо.

Ми вбачаємо, що вищевказані функції притаманні всім залізницям і тому вони мали бути б закріплені на рівні законодавчого акту, а не на рівні Статуту конкретної залізниці. Натомість найважливішою функцією, яку виконують залізниці в процесі залізничного перевезення вантажів, є те, що вони виступають стороною в договорі на перевезення вантажів. Ця функція впливає безпосередньо зі ст. 6 Статуту залізниць України, де закріплюється, що угода на перевезення вантажу укладається між відправником та залізницею на користь третьої сторони – одержувача. Статут окремих залізниць також не знайшов свого місця в переліку заходів Державної цільової програми реформування залізничного транспорту.

Отже, аналіз правової бази у сфері вантажних перевезень вказує, що нормативно-правове регулювання здійснюється значною кількістю як законодавчих так і підзаконних актів. В цій галузі, як вказує практика, на жаль, обійтися без підзаконних нормативно-правових актів практично неможливо.

Саме тому, на сьогодні, законодавство щодо залізничних вантажних перевезень вантажів є суперечливим і розпорошеним. Відомчі акти подекуди не тільки не полегшують застосування законодавчих актів, а іноді навіть повторюють та примножують їх недоліки. Все це додає труднощів у правозастосуванні і виявляється при розгляді господарських спорів між суб'єктами господарювання – учасниками перевізного процесу.

Проблему ми вбачаємо в тому, що на сьогодні відсутнє чітке відмежування тих сфер правового впливу, в які доступ підзаконних актів було б закрито. В юридичній літературі існує дискусія стосовно допустимості чи недопустимості регулювання суспільних відносин через посередництво підзаконних нормативно-правових актів. Деякі науковці пропонують розробити чіткі критерії для відокремлення суспільних відносин, які можна врегульовувати через посередництво підзаконних нормативно-правових актів. Інші стверджують, що питання, які торкаються прав, свободи і відповідальності мають бути врегульовані тільки на законодавчому рівні [3].

Ми підтримуємо позицію тих науковців, які вважають, що визначення правового статусу суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб) має бути виключно сферою дії закону. Сфера компетенції підзаконної правотворчості має містити тільки конкретизацію і деталізацію законодавчих приписів, а також регламентацію організації їх виконання без зміни обсягу правового регулювання. Внаслідок підзаконної правотворчості структурні підрозділи організацій, підприємств системи Укрзалізниці не повинні набувати нових і втрачати вже передбачених законодавчими актами повноважень, розширяти чи звужувати в порівнянні з законом підстави їх застосування.

Одним із основних завдань реформування залізничного транспорту є прийняття нормативно-правових актів, що забезпечують вільний доступ суб'єктів підприємницької діяльності до залізничної мережі та різних еле-

ментів залізничної інфраструктури на основі взаємних угод і повного відшкодування витрат, пов'язаних з їх виконанням.

Отже, можна зробити висновок про важливість узагальнення правових вимог щодо здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення вантажних перевезень та прийняття нормативного акту, який би регламентував діяльність учасників перевізного процесу. Саме таким документом міг би стати Кодекс залізничного транспорту загального користування, що дозволило б одночасно заповнити прогалини у правовому регулюванні, ліквідувати існуючі колізії та недоліки існуючого залізничного законодавства із врахуванням Концепції державної програми регулювання залізничного транспорту і таким чином зменшити також кількість підзаконних актів Міністерства транспорту та зв'язку (Міністерства інфраструктури) України.

Ми пропонуємо при удосконаленні залізничного законодавства використати системний підхід: гармонізувати нормативно-правову базу у сфері залізничного транспорту з відповідними міжнародно-правовими нормами, та на базі Закону України «Про залізничний транспорт» і Статуту залізниць України розробити та кодифікувати відповідні законодавчі правові норми і прийняти Кодекс залізничних перевезень транспорту загального користування і, відповідно, переглянути Правила перевезення вантажів.

Створений в структурі Укрзалізниці транспортно-логістичний центр, виявився не в змозі якісно вирішувати одночасно весь комплекс завдань по організації вантажних перевезень по всім залізницям – формуванню оптимальних логістичних схем вантажних перевезень, наданням сервісних послуг тощо.

В. В. Чорний, з яким ми повністю погоджуємося [4], вважає, що враховуючи, що економічні інтереси вантажовласників полягають в максимізації прибутку, а економічні інтереси залізниць – в максимізації доходів від перевезень і мінімізації витрат на їх здійснення, необхідним є створення в системі залізничного транспорту відповідних структурних підрозділів – транспортно-логістичних центрів, які на основі логістизації перевезень будуть забезпечувати формування партнерських відносин в системі «залізниця – вантажовласник».

Узагальнюючи, ми вважаємо, що правове регулювання організації перевезення вантажу залізничним транспортом загального користування потребує істотного удосконалення: по-перше, в частині законодавчого закріплення появи на ринку вантажних перевезень нового учасника – володільця інфраструктури (природного монополіста) із визначенням його прав і обов'язків, особливо в частині недопущення дискримінаційного підходу до перевізників; по-друге, потребує вдосконалення складний механізм здійснення планування перевезень вантажів, в тому числі в частині порядку і строків подання заявок на перевезення вантажів із законодавчим закріпленням підстав відмови в прийнятті заявки, по-третє, в організації системи транспортно-логістичних центрів на базі конкретних залізниць і, головне, в застосуванні системного підходу при реформуванні відповідного законодавства.

**Література:**

1. Семчик В. І. Юридична сила закону / В. І. Семчик // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4 (15). – С. 17–27.
2. Подцерковний О.П. Загальні та спеціальні норми: проблеми виявлення та вирішення конкуренції / О.П. Подцерковний // Вісник господарського судочинства України. – 2009. - №6 – С.34-43, С.34.
3. Скакун О.Ф. Теория державы и права. Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704с.;
4. Чорний В.В. Конкурентоспроможність залізничного транспорту на ринку вантажних перевезень: теорія, методологія, практика. – К.: Державний економіко - технологічний університет транспорту, 2012. – 401с.

**Курбатова Я.М. Правовые основы реформирования организации железнодорожных перевозок грузов**

Рассмотрены организационно-правовые основы реформирования организации грузовых железнодорожных перевозок транспортом общего пользования Украины в свете проведения структурной реформы. Представлены предложения по усовершенствованию правового регулирования в этой отрасли.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, грузовые перевозки, реформа железнодорожного транспорта общего пользования Украины.

**Kurbatova Ya.M. The legal framework of the legal reform of rail freight**

The organizational-legal bases for reforming of the organisation of cargo rail transportation by transport of the general using of Ukraine are examined in the light of carrying out of structural reform. The offers on improvement of legal adjustment in this regulation are made.

**Keywords:** legal regulation, cargo transportation, reform of railway transport of the general using of Ukraine.

*УДК 349.2*

*І.В. Лазор,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правознавства  
Східноукраїнського національного  
університету імені Володимира Даля*

**КОЛЕКТИВНО-ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАЙМАНОЇ ПРАЦІ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ**

Досліджено проблеми колективно-договірного регулювання найманої праці на територіальному рівні. Здійснено аналіз територіальної колективної угоди як сучасного джерела трудового права, визначено її роль і зна-