

## ЯКИМ МАЄ БУТИ ОПТИМАЛЬНЕ ДЖЕРЕЛО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ?

### WHAT SHOULD BE THE OPTIMAL SOURCE OF LEGAL REGULATION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE RELATIONS IN UKRAINE?

Коломось Т.О., д.ю.н., професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
Заслужений юрист України,  
декан юридичного факультету

*Запорізького національного університету*

Кремova Д.С., доктор філософії зі спеціальності Право (PhD),  
викладач кафедри конституційного та адміністративного права

*Запорізького національного університету*

Реалізація тематичних програм відбудови повоєнної України передбачає й оновлення правових засад регулювання відносин транспортної інфраструктури, які, з урахуванням унікальності свого змістовного характеру, на сьогоднішній день врегульовані значною кількістю різних нормативно-правових актів, прийнятих різними суб'єктами, у різні історичні періоди, завдяки чому «якісним» визнати сучасний стан законодавчої регламентації (у широкому розумінні «законодавства»), на жаль, визнати не можна. З огляду на виокремлення новітніх пріоритетів сучасної вітчизняної нормотворчості, в т.ч. й із акцентом на імплементацію європейських правових стандартів, підвищення «якості» регулюючого впливу, забезпечення ефективності правового регулювання відносин і, як наслідок, правозастосування, актуалізується й питання «фінального» акту, джерела регулювання відносин транспортної інфраструктури, який спроможний вирішити зазначені завдання. Підвищений інтерес до зазначеного питання зумовив появу різних пропозицій, сформульованих вченими-юристами, кожна з яких відрізняється різним ступенем обґрунтованості, наявністю як логічних, цікавих для сприйняття, так і дискусійних положень, що, у свою чергу, й стимулює до пошуку оптимального варіанту врегулювання відносин транспортної інфраструктури, акту, який би задовольнив реальні потреби держави у зазначеній сфері відносин. У вітчизняній правовій доктрині умовно виділено три «базових» напрямки: а) кодифікація законодавства про транспортну систему в цілому, прийняття Транспортного кодексу України, із включенням окремого розділу, присвяченого інфраструктурі; б) внесення змін та доповнень, зумовлених запитами держави воєнного та повоєнного часу й європейськими прагненнями держави, до чинного законодавства про транспортну інфраструктуру; в) систематизація законодавства про транспортну інфраструктуру й прийняття відповідного спеціального законодавчого акту, із акцентом на сучасні пріоритети державотворчих та правотворчих процесів. Останній варіант розглядається як найбільш прийнятний в аспекті нересурсовитратності, досягнення визначеної мети в сучасних умовах державотворення й можливості у подальшому використанні як «проміжного» етапу кодифікаційного процесу стосовно засад інтегрованої у європейський правовий простір єдиної транспортної системи нашої держави в цілому.

**Ключові слова:** транспортна інфраструктура, законодавство, джерело, перспективи закріплення, кодифікація, законодавчий акт, систематизація, інтеграція, «якість» законодавства.

The implementation of the thematic programs for the reconstruction of post-war Ukraine also involves updating the legal basis for regulating transport infrastructure relations, which, taking into account the uniqueness of their substantive nature, are currently regulated by a significant number of different regulatory and legal acts adopted by various entities in different historical periods, thanks to which Unfortunately, it is impossible to recognize the current state of legislative regulation (in the broad sense of "legislation") as "quality". Given the identification of the latest priorities of modern domestic rule-making, including and with an emphasis on the implementation of European legal standards, increasing the "quality" of regulatory influence, ensuring the effectiveness of legal regulation of relations and, as a result, law enforcement, the issue of the "final" act, the source of regulation of transport infrastructure relations, which is able to solve the specified tasks, is also brought up to date. The increased interest in the mentioned issue led to the appearance of various proposals formulated by legal scientists, each of which is distinguished by a different degree of validity, the presence of both logical, interesting for perception, and debatable provisions, which, in turn, stimulates the search for the optimal option for the settlement of relations transport infrastructure, an act that would satisfy the real needs of the state in the specified sphere of relations. In the domestic legal doctrine, three "basic" areas are conditionally highlighted: a) codification of legislation on the transport system as a whole, adoption of the Transport Code of Ukraine, with the inclusion of a separate section dedicated to infrastructure; b) introduction of changes and additions to the current legislation on transport infrastructure, caused by the requests of the state during the war and post-war period and the European aspirations of the state; c) systematization of legislation on transport infrastructure and the adoption of a corresponding special legislative act, with an emphasis on modern priorities of state-building and law-making processes. The last option is considered the most acceptable in terms of non-resource consumption, achievement of the specified goal in the modern conditions of state formation, and the possibility of further use as an "intermediate" stage of the codification process regarding the principles of the unified transport system of our country integrated into the European legal space as a whole.

**Key words:** transport infrastructure, legislation, source, consolidation prospects, codification, legislative act, systematization, integration, "quality" of legislation.

**Актуальність.** Реалізація тематичних програм відбудови повоєнної України передбачає й оновлення правових засад регулювання відносин транспортної інфраструктури, які, з урахуванням унікальності свого змістовного характеру, на сьогоднішній день врегульовані значною кількістю різних нормативно-правових актів, прийнятих різними суб'єктами, у різні історичні періоди, завдяки чому «якісним» визнати сучасний стан законодавчої регламентації (у широкому розумінні «законодавства»), на жаль, визнати не можна. З огляду на виокремлення новітніх пріоритетів сучасної вітчизняної нормотворчості, в т.ч. й із акцентом на імплементацію європейських правових стандартів, під-

вищення «якості» регулюючого впливу, забезпечення ефективності правового регулювання відносин і, як наслідок, правозастосування, актуалізується й питання «фінального» акту, джерела регулювання відносин транспортної інфраструктури, який спроможний вирішити зазначені завдання. Підвищений інтерес до зазначеного питання зумовив появу різних пропозицій, сформульованих вченими-юристами, кожна з яких відрізняється різним ступенем обґрунтованості, наявністю як логічних, цікавих для сприйняття, так і дискусійних положень, що, у свою чергу, й стимулює до пошуку оптимального варіанту врегулювання відносин транспортної інфраструктури, акту, який би задовольнив

реальні потреби держави у зазначеній сфері відносин. Мета роботи – виокремлення на підставі аналізу різноманітних тематичних джерел варіанту вирішення питання оптимального для сучасних потреб держави, суспільства джерела правового регулювання відносин транспортної інфраструктури. Об'єкт дослідження формують суспільні відносини, що врегульовані нормами права у сфері транспортної інфраструктури. Предметом дослідження є джерело правового регулювання відносин транспортної інфраструктури в Україні й обґрунтування доцільності перегляду задля пошуку оптимального для сучасних потреб держави і суспільства джерела. Методологічне підґрунтя дослідження сформували загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, що дозволило дослідити предмет комплексно, у динаміці, із порівнянням із суміжними правовими явищами, виокремити пріоритетні напрямки сучасної нормотворчості, а отже й формування джерел регулювання відповідних відносин, виділити переваги і недоліки кожного із них і запропонувати авторський варіант вирішення відповідного питання. Це стало можливим завдяки використанню діалектичного, комплексного аналізу, порівняльно-правового, спеціально-юридичного, логічного методів, а також методів моделювання та прогнозування. Ступінь дослідження питання. Не зважаючи на наявність тематичних наукових фахових робіт, кількість яких за останні роки зросла, варто зазначити, що вони присвячені у переважній більшості або ж проблематиці дорожнього права (наприклад, роботи Я. Лазура, Т. Карабін тощо), або ж транспортному праву, а отже й аналізу чинного законодавства, що регулює транспортні відносини (наприклад, роботи Г. Самойленко, М. Шелухіна, Є. Довженко, Е. Деркач, В. Міщук та ін.), або ж аналізу чинного законодавства, що регулює все розмаїття відносин транспортної інфраструктури (наприклад, роботи Є. Довженко, О. Дмитренко та ін.), або ж аналізу самого феномену транспортної інфраструктури як предмету правового регулювання (наприклад, роботи В. Пархети). Вчені-юристи, які представляють різні галузеві фахові напрямки, що є цілком зрозумілими з огляду характеру предмету дослідження, формують різні пропозиції щодо перспективного акту врегулювання відносин транспорту, дорожнього господарства, в т.ч. й із обґрунтуванням доцільності використання різних форм систематизації законодавства (наприклад, роботи Є. Довженко, С. Петкова, Е. Деркач, В. Міщук та ін.), втім одностайності їх поглядів щодо пошуку оптимального джерела врегулювання відносин транспортної інфраструктури в сучасних умовах функціонування держави, врахування стратегічних напрямків її подальшого розвитку, на жаль, немає, що й актуалізує відповідний пошук такого акту.

**Виклад основного матеріалу.** I. Транспортна інфраструктура і стан її законодавчого врегулювання в Україні. На жаль, не зважаючи на чисельність та розмаїття нормативно-правових актів, зорієнтованих на врегулювання відносин з транспортною інфраструктурою, норми-дефініції «транспортна інфраструктура» немає, хоча законодавець згадує про неї у зазначених актах й визнає її важливу роль у забезпеченні транспортної системи в цілому. При цьому таке узагальнене та опосередковане згадування є характерним як для «базових» («знакових») законодавчих актів (наприклад, Закон України «Про транспорт»), так і спеціальних законодавчих актів (наприклад, Закон України «Про автомобільні дороги»). Так, наприклад, у ч. 2 ст. 21 Закону України «Про транспорт» законодавець згадує про «розгалужену інфраструктуру», яка має бути у єдиної транспортної системи, і уточнює її функціональне призначення – «... для надання транспортних послуг, в т.ч. й для складування і технологічної підготовки вантажів для транспортування, забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України» [1]. Фактично законодавець закріпив «обслуговуюче» («сервісне») призначення транспортної інфраструктури по відношенню до всієї єдиної транспорт-

ної системи держави. В Законі України «Про автомобільні дороги» законодавець не згадує безпосередньо про інфраструктуру і не використовує словосполучення «транспортна інфраструктура» або ж «дорожня інфраструктура», проте приділяє чимало уваги її складовим, не лише виокремлюючи їх, а й фіксує визначення (ст. 1 Закону) та закріплюючи засади використання. З огляду на те, що транспортна інфраструктура, дорожня інфраструктура як різновид її, розглядаються як сукупність об'єктів, споруд, будівель, систем, служб, що забезпечують функціонування відповідно транспортної та дорожньої системи, життєдіяльність суспільства, законодавець в Законі України «Про автомобільні дороги» виділив серед таких об'єктів, споруд, будівель, систем і служб – архітектурні облаштування, елементи санітарного облаштування, інженерне облаштування, штучні споруди, об'єкти дорожнього сервісу тощо (ст. 1 Закону) й запропонував їх визначення та закріпив засади використання. Погоджуючись із запропонованим законодавцем варіантом врегулювання цього питання щодо дорожньої інфраструктури у Законі України «Про автомобільні дороги» в цілому, водночас варіант врегулювання інфраструктурних відносин в актах безпосередньо транспортного законодавства (як «базовому» акту – Законі України «Про транспорт»), так і законодавчих актах про різновиди транспорту) визнати задовільним не можна, оскільки така регламентація майже відсутня і, як наслідок, деталізація регулювання відповідних відносин здійснюються на рівні підзаконних актів щодо окремих різновидів транспорту або ж окремих складових транспортної інфраструктури (наприклад, Постанова КМУ від 20.12.2017 року № 1085 «Про затвердження Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду», Наказ Мінінфраструктури України від 07.10.2022 року № 753 «Про затвердження Методики визначення вартості дорожніх робіт та послуг щодо визначення вартості нового будівництва, реконструкції, ремонтів та експлуатаційного утримання автодоріг загального користування», Наказ Мінінфраструктури України від 26.10.2022 року № 812 «Про затвердження переліку об'єктів та заходів, що фінансуються за рахунок коштів, виділених для забезпечення функціонування дорожнього господарства, транспортної інфраструктури, інфраструктури, що забезпечує життєдіяльність населення та функціонування держави в умовах воєнного стану»). Превалювання підзаконного регулювання відносин транспортної інфраструктури істотно ускладнює правозастосування, в т.ч. й завдяки колізійності, «дефектам якості» таких актів тощо. Врегулювання в окремих актах законодавства засад використання окремих інфраструктурних об'єктів, споруд, систем, служб тощо, із обслуговуючим їх функціональним призначенням окремих різновидів транспорту, також не сприяє уніфікації правозастосування, ускладнює та певним чином впливає на ефективність функціонування інфраструктури і єдиної транспортної системи держави в цілому, що в умовах імплементації європейських правових стандартів задля формування вітчизняної транспортної системи нового типу, виправданим визнати не можна і варто розглядати як одну із причин актуалізації пошуку оптимального для реальних потреб держави і суспільства варіанту джерельного закріплення правових засад регулювання відносин транспортної інфраструктури, забезпечення «високої якості» такого регулювання задля ефективного функціонування транспортної інфраструктури.

II. Пропозиції щодо «базового» перспективного джерела правового регулювання відносин транспортної інфраструктури в Україні. Умовно можна виокремити декілька «основних» («домінуючих») у вітчизняній правовій науці пропозицій щодо пошуку оптимального вирішення питання правового регулювання відносин транспортної інфраструктури в Україні. Перший, прихильники якого обґрунтують доцільність систематизації всього законодавства, що регулює

відносини транспортної системи, із використанням в якості її форми – кодифікації й за підсумками її здійснення прийняття Транспортного кодексу України, один із розділів якого присвятити засадам функціонування транспортної інфраструктури (наприклад, роботи Е. Деркач, С. Довженко, В. Мішук та ін.). Погоджуючись із тим, що кодифікація є «найкращою» формою систематизації, яка передбачає «якісне» опрацювання законодавства, прийняття в якості фінального акту – кодексу, що містить лише положення, що відповідають реальним вимогам часу [2, С. 232-234], водночас прийняття такого акту, як і здійснення кодифікаційної діяльності в цілому передбачає значні ресурсовитрати (кадрові, часові тощо). Охоплення єдиним (значним за своїм обсягом) актом всіх нормативно-правових положень стосовно функціонування транспортної системи в цілому (всього розмаїття транспорту, транспортних сполучень, транспортної інфраструктури), безперечно сприяло визначеності, усталеності, спрощеності правозастосування, ефективності функціонування як транспортної системи в цілому, так і всіх її складових, в т.ч. й інфраструктурного елемента. Втім це «акт подальшої перспективи», який вирішить всі питання правового регулювання відповідних відносин у майбутньому. Розпочинати цей процес варто, проте слід усвідомлювати, що цей процес тривалий і паралельно для вирішення поточних питань сьогодення має відбуватися й інший процес, а отже має бути й інший варіант пошуку оптимального («для близької перспективи») акту як джерела правового регулювання відносин транспортної інфраструктури.

Другий напрямок, прихильники якого обґрунтовують доцільність внесення змін та доповнень до чинних актів (наприклад, роботи М. Шелухіна), наполягають на тому, що варто використовувати ті напрацювання, які вже є, і лише доповнити їх нормами, потреба прийняття яких зумовлена реаліями воєнного та повоєнного існування держави, імплементації європейських правових стандартів, сприяння інтеграції вітчизняної транспортної інфраструктури у відповідний європейський інфраструктурний простір. Погоджуючись із тим, що цей напрямок є найменш витратним, є найбільш оперативним у досягненні фінального запланованого результату, проте водночас насправді він не є таким спрощеним і таким ефективним, як здається на перший погляд. Так, дійсно, це не кодифікаційний процес, який охоплює всю транспортну систему в цілому, проте законодавство, яке регулює засади існування транспортної інфраструктури, також є досить значним у кількісному вимірі, включає значну частину підзаконних актів, прийнятих різними суб'єктами у різний час. Опрацювання кожного із них задля моніторингу з'ясування релевантності відповідності реальним потребам сьогодення, підготовка змін та доповнень, із урахуванням європейських правових стандартів, також вимагає часу, кадрових ресурсів тощо. І, як наслідок, значний обсяг різних за юридичною силою актів, які визначають засади функціонування транспортної інфраструктури залишаються, як і потреба внесення змін та доповнень до них задля забезпечення відповідності реальним запитам держави і суспільства.

І, нарешті, третій напрямок, прихильники якого обґрунтовують потребу розробки і прийняття спеціального законодавчого акту, безпосередньо присвяченого транспортній інфраструктурі, щоправда є й пропозиція щодо законодавчого акту про дорожню інфраструктуру (наприклад, роботи В. Пархети [3]). Обґрунтовуючи унікальність ресурсу відповідного інфраструктурного елемента єдиної транспортної системи, вчені-юристи наполягають на систематизації відповідного законодавства, яке

на сьогоднішній день регламентує засади існування транспортної інфраструктури, і прийняття окремого законодавчого акту, який би ці положення об'єднав, із урахуванням «якісної» переробки їх, узгодження із реаліями воєнного та повоєнного функціонування держави, урахування відповідних європейських правових стандартів (як-то Закон України «Про транспортну інфраструктуру»). З огляду на те, що весь обсяг чинного законодавства, яке регламентує засади функціонування транспортної інфраструктури, у процесі розробки проекту спеціального законодавчого акту буде охоплений увагою законодавця, буде піддано «якісному» опрацюванню і, як наслідок, втратить чинність після набрання чинності відповідним актом, а отже систематизація законодавства відбудеться, відбудуться зміни кількісних показників законодавства, а фінальний законодавчий акт (з акцентом на дотримання вимог щодо його змісту) охопить, починаючи від «базового» понятійного ряду й аж до деталізації унормування засад функціонування окремих об'єктів транспортної інфраструктури, цей варіант пошуку оптимального джерела регулювання відносин транспортної інфраструктури можна вважати прийнятним на сучасному етапі правотворчих процесів у державі. Його цілком можна вважати й «проміжним» на шляху до кодифікації законодавства, що регламентує засади функціонування транспортної системи в цілому, оскільки відповідний спеціальний законодавчий акт про транспортну інфраструктуру у перспективі цілком можна включити як окремих розділ до Транспортного кодексу України. Наявність ж спеціального законодавчого акту, зміст якого підготовлено, з урахуванням реальних запитів держави у воєнний та повоєнний періоди її існування, з імплементацією відповідних європейських правових стандартів, сприяння ефективному правозастосуванню у сфері відносин транспортної інфраструктури, інтеграції останньої у європейський інфраструктурний простір.

**Висновки.** В умовах нагальної потреби у воєнний та повоєнний період її існування у ефективно функціонуючій транспортній інфраструктурі, інтегрованій у європейський інфраструктурний простір, актуалізація питання модернізації правового підґрунтя існування відповідного інфраструктурного елемента єдиної вітчизняної транспортної системи. Значне за своїми кількісними показниками, із численними «дефектами» своєї «якості» чинне вітчизняне законодавство, на жаль, гальмує розвиток транспортної інфраструктури, ускладнює правозастосування в цілому. Задля вирішення питання пошуку оптимального джерела правового регулювання відповідних відносин у вітчизняній правовій доктрині умовно виділено три «базових» напрямки: а) кодифікація законодавства про транспортну систему в цілому, прийняття Транспортного кодексу України, із включенням окремого розділу, присвяченого інфраструктурі; б) внесення змін та доповнень, зумовлених запитом держави воєнного та повоєнного часу й європейськими прагненнями держави, до чинного законодавства про транспортну інфраструктуру; в) систематизація законодавства про транспортну інфраструктуру й прийняття відповідного спеціального законодавчого акту, із акцентом на сучасні пріоритети державотворчих та правотворчих процесів. Останній варіант розглядається як найбільш прийнятний в аспекті нересурсовитратності, досягнення визначеної мети в сучасних умовах державотворення й можливості у подальшому використанні як «проміжного» етапу кодифікаційного процесу стосовно засад інтегрованої у європейський правовий простір єдиної транспортної системи нашої держави в цілому.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-ти томах. Т. 3 : Загальна теорія права / О.В. Петришин. Харків: Право, 2017. 952 с.
3. Пархета В.І. Адміністративно-правове забезпечення функціонування сфери дорожньої інфраструктури в Україні та визначення перспектив його удосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 256-259.