

УДК 340.13:351.81(477)

Олег ПЕФТІЄВ

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту ЛДУВС

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АВТОМОБІЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті на підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних і нормативних джерел визначено особливості адміністративно-правового регулювання організації та функціонування автомобільного транспорту в Україні, а також запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері та практики його застосування.

В статье на основании анализа имеющихся научных, научно-публицистических и нормативных источников определены особенности административно-правового регулирования организации и функционирования автомобильного транспорта в Украине, а также предложены пути совершенствования действующего законодательства в отмеченной сфере и практики его применения.

Peculiarities of administrative-legal regulation of organization and functioning of motor transports in Ukraine are defined in the article on the basis of current scientific, science-publicistic and normative sources analysis. The ways of improving the current legislation in the noted sphere and the practice of its applying are proposed.

Ключові слова: автомобільний транспорт, правове регулювання автотранспортної сфери, вдосконалення законодавства.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, правовое регулирование автотранспортной сферы, совершенствование законодательства.

Keywords: motor transports, legal regulation of the motor transport sphere, legislation improvement.

Специфічною комунікаційною інфраструктурною галуззю матеріального виробництва і сфери обслуговування, яка забезпечує потреби господарства і населення з усіх видів перевезень, є транспорт. Він є необхідною умовою територіального поділу праці, спеціалізації районів, їх комплексного розвитку. Серед усіх видів транспорту особливе місце займає автомобільний транспорт. Його роль у сучасному світі важко переоцінити. Він є фактором, що визначає ефективність розвитку виробничих сил; засобом задоволення економічних і соціальних потреб населення та забезпечення територіальних зв'язків і мобільності суспільства [1, с. 3].

Ефективність державного регулювання в будь-якій сфері економіки залежить від нормативно-правової бази, що визначає "правила гри" і дозволяє регламентувати поведінку господарських суб'єктів. Адекватна правова база є необхідною умовою виконання автомобільним транспортом функцій підтримки й збереження економічної і територіальної єдності держав. Незважаючи на велике значення автомобільних перевезень пасажирів і вантажів для функціонування економіки України, недосконалість правового регулювання правовідносин, пов'язаних із цими перевезеннями, є головною проблемою, що потребує свого розв'язання. Зокрема, мають місце прогалини, які суттєво впливають на якість адміністративно-правового регулювання діяльності автомобільного транспорту в Україні.

Прагнення України ввійти до єдиного політичного, економічного європейського простору вимагає серйозних змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, зокрема транспортній, що передбачає вироблення єдиного механізму правового регулювання правовідносин, що виникають у цій галузі, а особливо сфері організації перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом. Цим питанням приділялося чимало уваги в працях дослідників радянського періоду (С. А. Золкін, Х. М. Шварц, М. С. Льчук, В. М. Кондратьєв, А. Г. Биков, Д. І. Половинчик, Г. П. Савічев) і сучасних науковців (роботи В. К. Гіжевського, С. Е. Демського, І. В. Булгакової, А. В. Мілашевича, В. Й. Развадовського, Л. П. Докіля, А. М. Редзюка, М. Л. Шелухіна, А. Є. Шевченка, О. О. Юхна) та ін. Але саме регулювання правовідносин у сфері

функціонування автомобільного транспорту в умовах розбудови незалежної держави розглядалося фрагментарно, лише щодо певних аспектів, тож проблема не проаналізована комплексно.

Метою цієї статті є визначення на підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних і нормативних джерел особливостей адміністративно-правового регулювання організації та функціонування автомобільного транспорту в Україні, а також пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері та практики його застосування.

Для сфери функціонування автомобільного транспорту важливе значення має саме юридичний аспект її забезпечення. Мається на увазі розроблення пропозицій з удосконалення законодавства, що регламентує управлінський процес у цій сфері [2, с. 95].

Необхідність приведення чинного законодавства в автотранспортній галузі відповідно до європейських вимог і реалій сучасності визнає абсолютна більшість учених [3, с. 5; 4, с. 138–140; 5, с. 87–98; 6, с. 7]. Вирішення багатьох питань у сфері функціонування автомобільного транспорту гальмується саме недосконалістю законодавчої бази: нормативно-правових актів у цій сфері багато, але більшість із них не діє. Причинами цього є їх суперечність, неузгодженість, нечіткість, наявність істотних прогалин.

В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набуває особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, є саме ознака високої правової врегульованості суспільних відносин. Регуляційний вплив позитивного права на суспільні відносини полягає в тому, що воно у своїх нормах, насамперед нормах права, конструює модель різних суб'єктів цих відносин [7, с. 117–118].

Основа правового регулювання – це, насамперед, норми права – загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, встановлені або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [8, с. 216]. Норми права містяться переважно в нормативних актах – офіційних документах органів державної влади. Слід зазначити, що правове регулювання автотранспортної галузі здійснюється певною системою законодавства, утвореною знач-

ною кількістю нормативних актів, які різняться між собою за багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо. До речі, "право під певним кутом зору може бути схарактеризоване як "система норм", що поширюється на всі подібні випадки, згідно з якими має будуватися поведінка всіх осіб, які потрапили в нормативно регламентовану ситуацію" [9, с. 86].

Ієрархічна система будь-якої галузі чи інституту права або частини законодавства, що регулює правові відносини в певній сфері, базується насамперед на Конституції України. Основний Закон встановлює основи та порядок взаємодії різноманітних галузей права, в нашому випадку – адміністративного, кримінального, цивільного, трудового. Важливе значення Конституції України в цій системі визначається її верховенством і вищою юридичною силою (закони й інші правові акти, що суперечать Конституції, не мають юридичної сили), прямою дією, застосуванням на всій території країни. Конституція не регулює діяльність суб'єктів державного управління автомобільним транспортом, але вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів у цій сфері.

Центральне місце в механізмі правового регулювання автотранспортної галузі займають закони та інші законодавчі акти України. Причому їх значення в розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є її невід'ємною ознакою. Верховенство закону виявляється, передусім, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного і суспільного життя, їх норми є серцевиною, фундаментом формування і розвитку інших правових норм [10, с. 55–57].

Проте характеризувати законодавство у сфері функціонування автомобільного транспорту доцільніше через нормативно-правовий акт, який дійшов до нас ще з часів СРСР і діє вже протягом майже тридцяти років. Ідеться про Статут автомобільного транспорту Української РСР, затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 27 червня 1969 року [11]. Статут автомобільного транспорту УРСР – найважливіший нормативний документ, що регулює діяльність підприємств і організацій автомобільного транспорту, а

також організацій, підприємств і громадян, які користуються послугами цього виду транспорту. Він урегулює найважливіші питання автомобільних перевезень і обов'язковий для виконання всіма транспортними організаціями й підприємствами незалежно від відомчої підпорядкованості та форми власності. У Статуті визначено права, обов'язки і відповідальність виробничих об'єднань автомобільного транспорту, автотранспортних і транспортно-експедиційних підприємств і організацій, що перебувають на території країни; підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються автомобільним транспортом; порядок складання і виконання плану автомобільних перевезень, основні умови перевезень автомобільним транспортом вантажів, пасажирів, багажу і пошти, а також взаємовідносини автотранспортних підприємств і організацій з підприємствами й організаціями інших видів транспорту щодо здійснення автомобільних перевезень. Окремий розділ присвячено відповідальності підприємств і організацій автотранспорту, а також вантажовідправників, вантажо-отримувачів, пасажирів, громадян, які користуються автомобілями з пунктів прокату [12, с. 166–167]. Цей документ є важливим, проте застарілим, що зумовлює потребу його негайного перегляду та можливого прийняття нової редакції.

Нині законодавча база у сфері функціонування автомобільного транспорту представлена значною кількістю нормативно-правових актів, які можна поділити на дві групи, а саме: 1) правові акти, що регулюють відносини між автомобільними перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, пасажирями, власниками транспортних засобів, а також їх відносини з юридичними та фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність автомобільного транспорту; 2) правові акти, які забезпечують безпеку перевезень, визначають систему державного контролю, прав, обов'язків та відповідальності державних органів виконавчої влади та перевізників за порушення міжнародних договорів і законодавства України.

Першу групу утворюють закони України "Про транспорт", "Про автомобільний транспорт", "Про ліцензування певних видів гос-

подарської діяльності", Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про автотранспортні управління Міністерства транспорту" від 4 грудня 1998 р. № 1913. Це також нормативно-правові акти, якими затверджено Правила дорожнього руху, правила ліцензування, сертифікації, стандартизації на автомобільному транспорті тощо (постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок" від 7 вересня 1998 р. № 1388, "Про затвердження Правил дорожнього руху" від 10 жовтня 2001 р. № 1306, наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства транспорту України "Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування" від 18 грудня 2003 р. № 136/985, наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації та Міністерства транспорту України "Про затвердження Правил сертифікації послуг автомобільного транспорту" від 19 березня 1999 р. № 119/156, наказ Міністерства транспорту України "Про затвердження Положення про робочий час і час відпочинку водіїв автотранспортних засобів") від 17 січня 2002 р. № 18.

Права, обов'язки й відповідальність власників автомобільного транспорту – перевізників та вантажовідправників і вантажоодержувачів-замовників визначаються Правилами перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні, затвердженими наказом Міністерства транспорту України від 14 жовтня 1997 р. № 363. Натомість Правила перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні не регламентують перевезення небезпечних, великовагових, великогабаритних вантажів, пошти та перевезення вантажів у міжнародному сполученні, оскільки такі перевезення мають свої особливості, що стосуються виконання комплексу вимог під час вантажно-розвантажувальних робіт, власне процесу перевезення та його документального оформлення, а також

узгодження таких правил із відповідними компетентними установами.

До другої групи входять: Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" від 24 вересня 2008 р., Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті" від 8 вересня 2004 р. № 1190, "Про затвердження Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ" від 14 квітня 1997 р. № 341, "Про затвердження Порядку здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті" від 4 березня 1997 р. № 204, "Про затвердження порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті" від 8 листопада 2006 р. № 1567, "Про затвердження Порядку проведення державного технічного огляду колісних транспортних засобів" від 9 липня 2008 р. № 606, наказ МВС України "Про затвердження Порядку здійснення контролю за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації" від 13 жовтня 2008 р. № 534, наказ Міністерства транспорту та зв'язку України "Про затвердження Порядку перевірки технічного стану транспортних засобів автомобільними перевізниками" від 5 серпня 2008 р. № 974, наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства транспорту та зв'язку України "Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт" від 1 лютого 2008 р. № 10/120, тощо.

Універсальним документом, значення якого в досліджуваній сфері важко переоцінити, є Закон України "Про дорожній рух". Останній визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху й охорони довкілля. Він регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, визначає права, обов'язки і відповідальність суб'єктів – учасників

дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання.

Незважаючи на прийняту достатню кількість законодавчих та інших спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність галузі, якість їх реалізації залишається на низькому рівні. Зокрема, не передбачено:

- чітке розмежування компетенції і повноважень органів влади всіх рівнів у сфері функціонування автомобільного транспорту;

- конкретний зміст діяльності органів місцевого самоврядування з організації транспортного обслуговування населення;

- механізм практичної реалізації надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом;

- форми та напрями державної підтримки галузі;

- механізми формування конкурентного середовища в галузі, в тому числі конкурсний доступ перевізників на маршрутну мережу і принципи договірних відносин між операторами міського пасажирського транспорту й органами місцевого самоврядування.

У наукових колах побутують численні пропозиції щодо вдосконалення нормативних засад функціонування автомобільного транспорту, при цьому більшість дослідників схиляється до думки про доцільність прийняття єдиного кодифікованого акта [13]. Наприклад, у США діє Єдиний дорожній кодекс, який являє собою показовий збір автотранспортних законів, призначений для того, щоб визначити транспортне й дорожнє законодавство штатів. Він розроблений з урахуванням законодавчої практики штатів і спрямований на забезпечення необхідної уніфікації законоположень про дорожній рух на всій території США [14, с. 568].

Отже, наявність великої кількості нормативних актів, які регулюють діяльність автомобільного транспорту, їх розгалуженість обумовили необхідність розроблення Кодексу автомобільного транспорту України (Постанова Верховної Ради України "Про проекти Кодексу автомобільного транспорту України" від 16 березня 2000 р. № 1557-111 та Закону України "Про введення в дію Кодексу автомобільного транспорту України") [4, с. 139]. Але, на жаль, зазначена ідея дотепер залишається не реалізованою.

З іншого боку, суттєвим кроком на шляху вдосконалення чинного законодавства у сфері функціонування автомобільного транспорту стало прийняття 23 лютого 2006 р. Верховною Радою України Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про автомобільний транспорт" [15]. Основним завданням цього закону є створення системи державного регулювання діяльності автомобільного транспорту, яка забезпечує безпеку і належну якість перевезень.

Майже 70 % статей цього закону прямо або опосередковано стосуються безпеки перевезень. Зокрема, в законі:

сформовано державні вимоги до транспортних засобів і перевізників з питань безпеки перевезень, диференційовані для підприємств, що мають десятки автомобілів, і до фізичних осіб, які мають один автомобіль і надають послуги з перевезення пасажирів чи вантажів;

визначено взаємовідносини перевізників, пасажирів, споживачів послуг, автостанцій, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо їх прав, взаємних обов'язків і відповідальності (ці взаємовідносини базуються на принципах балансу інтересів сторін і пріоритету розвитку цивілізованого ринку транспортних послуг);

закладено правові основи вдосконалення системи контролю технічного стану транспортних засобів, яка включає багаторічний досвід розвинених країн і базується на запровадженні інструментального контролю професійними, незалежними ні від Мінтрансзв'язку, ні від МВС станціями технічного обслуговування, лабораторіями, підприємствами, атестованими для цієї роботи за видами транспортних засобів;

вдосконалено систему допуску перевізників до ринку послуг, яка базується на принципах забезпечення відповідності перевізників і транспортних засобів вимогам безпеки та якості послуг з перевезень;

передбачено механізм державного контролю за виконанням вимог законодавства на автомобільному транспорті (це знайшло відображення і в процедурі надання ліцензій на перевезення і проведення конкурсів на автобусних маршрутах загального користування (основним підходом до цих процедур є прозорість,

об'єктивність оцінок претендентів і створення рівних умов конкурентам);

визначено обов'язкові умови для проведення конкурсу на перевезення автомобільним транспортом, серед яких вимоги до автобусів, їх класу та призначення;

докорінно змінено спрямованість державного контролю за додержанням перевізниками законодавства про автомобільний транспорт;

передбачено створення урядового органу державного управління з питань контролю на автомобільному транспорті, а його основною функцією визначено забезпечення контролю не тільки перевізників, які одержали ліцензії та надають послуги з перевезення пасажирів на законних підставах, а й тих, які надають послуги без одержання ліцензії та без участі в конкурсі на автобусних маршрутах загального користування тощо.

Незважаючи на переваги зазначеного закону, можна впевнено констатувати, що не всі питання функціонування автомобільного транспорту врегульовано, деякі проблеми залишилися не розв'язаними. Так, правові норми, що визначають вимоги до організації міжнародних перевезень, не повною мірою гармонізовані з європейськими нормами і спрямовані на створення сприятливих умов для вітчизняних перевізників та підвищення їх конкурентоспроможності з нерезидентами України. Це стосується насамперед вимог до транспортних засобів, їх оснащення, екологічних характеристик і характеристик енергоспоживання, а також водіїв і перевізників щодо їх професійної підготовки.

Законом збільшено штрафні санкції за порушення, наслідками яких можуть бути погіршення безпечності перевезень або порушення прав громадян. Водночас законом не визначено вид відповідальності, механізм застосування штрафних санкцій та суб'єктів, уповноважених накладати відповідні стягнення.

Невирішеними залишаються питання щодо правової процедури зміни пасажирського перевізника на автобусному маршруті загального користування, коли органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування під приводом зміни маршруту безпідставно і незаконно позбавляють пасажирського перевізника, який на підставі

конкурсу і за укладеною угодою обслуговує маршрут, права працювати на маршруті.

Важливою проблемою, що не врегульована чинними нормативно-правовими актами, є взаємовідносини пасажирських перевізників з автостанціями, які, по суті, є монополістами в регіонах і мають змогу встановлювати для пасажирів і пасажирських перевізників свої умови.

Не має правового вирішення і проблема самовільної зміни автостанціями профілю їх діяльності, коли значну частину площ автостанцій здають в оренду різним організаціям, непричетним до транспортного обслуговування пасажирів і пасажирських перевізників.

Неврегульованим залишається питання організації автостанціями додаткових рейсів, коли на маршрути залучаються пасажирські перевізники, які за результатами конкурсу не мають права працювати на конкретному маршруті.

З переходом галузі на ринкові відносини набуло актуальності питання безпеки на автомобільному транспорті. Роздержавлення, акціонування та приватизація автотранспортних підприємств, спрощення допуску перевізників на ринок послуг з перевезення пасажирів сприяли тому, що нині в Україні налічується понад 27 тис. пасажирських перевізників. Переважна більшість із них використовує для перевезення пасажирів автобуси, конструкція яких не відповідає вимогам нормативних документів у питаннях безпеки, не мають фахівців із профільною освітою, не забезпечують належних умов для технічного обслуговування і ремонту автобусів, зберігання їх під охороною, контролю за їхнім технічним станом, медичного контролю за станом здоров'я водіїв, проведення необхідних робіт зі стажування та інструктажу водіїв, створення для них належних умов праці й відпочинку.

Усе це призвело до погіршення безпеки на автомобільному транспорті, постійних порушень умов перевезення пасажирів, що іноді обертається трагедією для суспільства.

Якщо політика держави щодо невтручання в господарські справи перевізників (крім визначеного законодавством) є цілком виправданою, то у сфері забезпечення безпеки перевезень (як для

підприємств усіх форм власності, так і для підприємців) має діяти чіткий механізм державного управління, який гарантуватиме безпеку послуг автомобільного транспорту.

Таким чином, недосконалість правового регулювання відносин у сфері функціонування автомобільного транспорту є головною проблемою в автотранспортній галузі, що потребує якнайшвидшого розв'язання. Приведення чинного законодавства у зазначеній сфері відповідно до європейських вимог є запорукою належного функціонування автомобільного транспорту, забезпечення його надійності, безпечності та комфортності під час перевезень.

Список використаних джерел

1. Касаткин Ф. П. Организация перевозочных услуг и безопасность транспортного процесса : учеб. пособие / Касаткин Ф. П., Коновалов С. И., Касаткина Э. Ф. – М. : Академический Проект, 2004. – 352 с.
2. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х., 1996. – 164 с.
3. Докіль Л. П. Основні напрямки розвитку автомобільного транспорту / Докіль Л. П., Редзюк А. М., Штанов В. Ф. // Автошляховик України. – 2002. – № 1. – С. 5–8.
4. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання право-відносин у транспортній сфері України : монографія / Развадовський В. Й. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 284 с.
5. Собакарь А. О. Законодавство України про автомобільний транспорт: питання становлення та розвитку / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. – 2007. – № 2. – С. 87–98.
6. Редзюк А. М. Проблеми безпеки дорожнього руху в Україні та заходи щодо суттєвого зменшення загиблих і постраждалих у ДТП / А. М. Редзюк // Автошляховик України. – 2005. – № 5. – С. 6–10.
7. Загальна теорія держави та права / за ред. В. В. Копейчикова. – К., 1997. – 320 с.
8. Фаткулін Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекцій / Фаткулін Ф. Н. – Казань, 1987. – 336 с.
9. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – Х., 1994. – 224 с.
10. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / Самсонов В. Н. – Х., 1991. – 120 с.
11. Устав автомобильного транспорта Украинской ССР. Утвержден по-

становленням Совета Министров УССР от 27 июня 1969 г. № 401 // СП УССР. – 1969. – № 7. – Ст. 89.

12. Транспортне право України: навч. посіб. / [Демський Е. Ф., Гіжевський В. К., Демський С. Е., Мілашевич А. В.]; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

13. Долгополова М. М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. М. Долгополова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 19 с.

14. Автомобильные перевозки и организация дорожного движения : справочник / пер. с англ. ; В. У. Рэнкин, П. Клафи, С. Халберт и др. – М. : Транспорт, 1981. – 592 с.

15. Про внесення змін до Закону України "Про автомобільний транспорт" : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 32. – Ст. 273.

Стаття надійшла 12.10.2009.