

УДК 342.951

Олександр Доценко,*канд. юрид. наук, доцент,
т. в. о. завідувача кафедри управління та роботи з персоналом
Національної академії внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

У статті проведено адміністративно-правовий аналіз розвитку автомобільних перевезень в Україні. Автором визначено головні причини виникнення проблеми адміністративного регулювання автомобільних перевезень, а також запропоновано удосконалення цієї діяльності шляхом розробленої та запропонованої Державної цільової програми розвитку автомобільного транспорту в Україні до 2020 року.

Ключові слова: автомобільний транспорт, перевезення, адміністративні послуги, адміністративне регулювання.

Актуальність теми. Сучасний стан автомобільного транспорту в структурі транспортної системи України засвідчує його пріоритетність і беззаперечні переваги з погляду високотехнологічного транспортного обслуговування, складовими частинами якого є гнучкість, мобільність, надійність, терміновість, схоронність доставки вантажів, вартість послуг. Автомобільний транспорт відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку країни. На сьогодні понад 100 тис. автомобільних перевізників надають послуги з перевезення 52 % пасажирів і 64 % вантажів [2, с. 499].

Автомобільний транспорт – вид транспорту, що здійснює перевезення вантажів і пасажирів безрейковими шляхами. Основні сфери все більш поширеного доцільного застосування автомобільного транспорту – розвезення та підвезення вантажів до магістральних видів транспорту, перевезення промислових і сільськогосподарських вантажів на короткі відстані, внутрішньоміські перевезення, перевезення вантажів для торгівлі й будівництва, можливість доставляння вантажів «від дверей до дверей» [8, с. 161].

Стан наукового дослідження. Тема адміністративно-правового врегулювання діяльності автомобільного транспорту є досить дослідженою: так, окремі питання державного регулювання, зокрема, перевезень автомобільним транспортом було розглянуто у працях В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова,

А. П. Ключніченка, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. С. Куйбіди, В. І. Олєфіра, О. І. Остапенка, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи та інших. Однак, на наш погляд, існує нагальна потреба у продовженні досліджень цієї проблематики та подальшому розгляді теоретичних аспектів адміністративно-правового забезпечення перевезень автотранспортом в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні правовідносини у сфері пасажирських перевезень на транспорті забезпечують всебічний розвиток транспортної мережі як важливого елемента соціальної цінності суспільства, зумовлюють структурні зміни в економічному житті, несуть відповідні матеріальні блага, гарантовані права щодо задоволення зростаючих потреб населення та промисловості [9, с. 67]. Адміністративно-правові гарантії забезпечення прав громадян на перевезення становлять комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту, стійкість та стабільність реалізації права у сфері пасажирських перевезень. Регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на автомобільному транспорті становлять сукупність норм, прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою всебічного забезпечення правопорядку, запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності та інших способів втілення в життя державної політики у галузі пасажирських автомобільних перевезень.

Механізм адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень – це комплекс заходів, засобів і способів адміністративно-правового регулювання пасажирських перевезень на автомобільному транспорті в Україні, обумовлений рівнем розвитку правовідносин у державі, правовою зрілістю суспільства, ступенем розвитку правової свідомості та правової культури громадян.

Одним з останніх документів, яким визначається ситуація на автомобільному транспорті та перспективи його розвитку, є «Концепція Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту до 2015 року», схвалена Кабінетом Міністрів України [4]. Цим же документом Кабмін зобов'язав Міністерство інфраструктури разом з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади розробити та надати Кабінетові Міністрів України проект Державної цільової програми розвитку автомобільного транспорту.

У концепції констатується, що «автомобільний транспорт у цілому задовольняє потреби національної економіки та населення у перевезеннях. Однак структура парку автобусів та вантажних автомобілів є недосконалою, більшість транспортних засобів за своєю конструкцією, пасажиромісткістю, вантажністю, типами кузова, параметрами комфорності, видами та питомими витратами пального, екологічними показниками не відповідають сучасним вимогам. Оновлення рухомого складу відбувається повільними темпами: майже 70 % рухомого складу є морально застарілими, а 50 % автобусів експлуатуються понад десять років. Проблемним питанням залишається компенсація втрат доходів автомобільних перевізників у зв'язку з перевезенням пільгових категорій громадян, а також визначення реального обсягу таких втрат. Недосконалою є система організації міжнародних перевезень пасажирів та вантажів. Крім того, викиди в атмосферу шкідливих речовин, що здійснює автомобільний транспорт, становлять 95 % викидів, що здійснюють пересувні джерела забруднення» [4].

Головними причинами виникнення проблеми адміністративного регулювання автомобільних перевезень є: недосконалість законодавства з питань регулювання діяльності автомобільного транспорту, а також системи державного контролю за дотриманням вимог законодавства автомобільного транспорту; недостатній обсяг фінансування витрат з надання соціально значущих послуг за рахунок бюджетних коштів; відсутність системного підходу щодо забезпечення функціонування автомобільного транспорту, створення

конкурентного середовища на ринку транспортних послуг. Комплексне розв'язання проблеми можливе шляхом розроблення, прийняття та виконання Державної цільової програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2020 року.

Становлення сучасної автомобільної транспортної галузі України не можливе без визначення сфери суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням перевезень як окремого специфічного міжгалузевого об'єкта адміністративно-правового регулювання, що, з одного боку, зумовлює необхідність державного впливу на процес функціонування зазначеного об'єкта та існування адміністративно-правового механізму його регулювання, з іншого – визначає особливості такого регулювання [1].

Головним же завданням автомобільного транспорту є своєчасні, в повному обсязі та якісні перевезення вантажів і пасажирів, ефективне функціонування галузі з мінімальним впливом на довкілля. Кожна з галузей економіки, маючи на своєму балансі автотранспортні засоби, самотужки займає організацією перевезень. Управління автомобільними перевезеннями є комплексом дій, що організують і направляють дію рухомого складу на лінії. До нього входять функції оперативного планування та диспетчерського управління перевезеннями. Якщо на території міста або району знаходиться декілька автомобільних формувань, то управління перевезеннями повинно бути централізоване. У разі централізованої системи управління здійснюється оптимізація вантажопотоків, вибір рухомого складу, вдосконалюється структура парку, розробляються й застосовуються раціональні маршрути, усуваються зустрічні, нераціональні й повторні перевезення, оптимізується план перевезень у всій транспортній мережі регіону. У результаті підвищується продуктивність автотранспортних засобів, знижується собівартість перевезень, тобто переважають інтенсивні фактори в розвитку регіональної автотранспортної системи. Тому з метою централізованого управління перевезеннями створювались центри управління перевезеннями. Однак відносини між власниками автотранспорту й центрами управління перевезеннями були дуже складні. Для виділення автотранспорту центрам управління перевезеннями необхідні були постійні адміністративні втручання [6, с. 69]. Практика показала слабку життєздатність центрів управління перевезеннями на основі адміністративних методів управління. Унаслідок цього в системі автомобільних перевезень переважали хаотичні процеси. Важливим аспектом в оцінці

ситуації на автотранспорті до 1997 року є врахування фіктивної роботи, тобто приписок. На Київщині вони становили від 20 до 35 %. Резерв провізних можливостей вантажного автотранспорту становив 50 % [6, с. 70].

Адміністративно-правове забезпечення у сфері перевезень автомобільним транспортом становить забезпечувальний, упорядковувальний, цілеспрямований вплив держави та інших суб'єктів (рад, громадських об'єднань тощо) на суспільні відносини у сфері організації та здійснення перевезень автомобільним транспортом, межі та сутність якого зумовлені його галузевим характером та який полягає в організації ефективної діяльності підприємств, що надають послуги з автоперевезень вантажів чи пасажирів.

У суспільстві визрівало розуміння необхідності економічних реформ. До початку роздержавлення підприємства автомобільного транспорту переважно були банкрутами. АТП перетворили в акціонерні товариства й роздали частину акцій своїм працівникам, а частину розмістили в трастових компаніях, водночас практично не був мобілізований фінансовий ресурс на оновлення рухомого складу, реконструкцію й технічне переоснащення виробничо-технічної бази АТП. Відбувалось вимивання обігових коштів в АТП, почали загострюватись соціальні проблеми. Скуповування акцій підприємств проходило на неіснуючому вторинному ринку. Колективний капітал перейшов до рук окремих осіб або підприємств. На кінець цього періоду автомобільний транспорт практично був неспроможний виконувати перевезення. Особливо критична ситуація склалася на пасажирському автотранспорті. Вільне ціноутворення на ресурси і регульовані тарифи на перевезення пасажирів нанесли остаточний економічний удар по класичних комплексних АТП. У цей період на ринок транспортних послуг почали виходити приватні перевізники, але вже на інших економічних і організаційних умовах.

Суттю реформ є зміна адміністративно-правових відносин, соціально-економічних відносин або відносин власності та організаційно-економічних відносин, що нині існують. Для виходу автомобільних перевізників на ринок автотранспортних послуг необхідно пройти шлях вибору організаційно-правової форми ведення бізнесу у сфері транспорту, реєстрації підприємства, ліцензування підприємницької діяльності, а для пасажирських перевізників – ще й проходження тендерних процедур.

Господарський кодекс України визначає види й організаційні форми підприємств, правила їх створення, реєстрації, реоргани-

зації та ліквідації, організаційний механізм здійснення ними підприємницької діяльності в умовах переходу до ринкової економіки [3]. Закон створює рівні правові умови для діяльності підприємств незалежно від форм власності на майно та організаційної форми підприємства.

Згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5] перевезення вантажів і пасажирів автомобільним транспортом належить до тих видів господарської діяльності, на які необхідно отримувати ліцензію. Ліцензування повинно вирішувати такі завдання: сприяння становленню сучасного ринку послуг; забезпечення безпеки та надійної роботи автотранспорту; обмеження монополізму й розвиток конкуренції; створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств автотранспорту та ін. Ліцензії на здійснення транспортної діяльності видаються Міністерством інфраструктури України та іншими уповноваженими на це органами в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України та Міністерством інфраструктури України.

Автомобільний перевізник із пасажирських перевезень після проходження тендерних процедур виходить на конкретний автобусний маршрут. Основними класифікаційними ознаками маршрутів є його протяжність та належність до певної території. Згідно із законом про автомобільний транспорт відповідальність за організацію пасажирських перевезень покладено на органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. До найбільш проблемних функцій з організації перевезень належать такі: формування маршрутної мережі; визначення необхідної кількості автобусів та їх пасажиромісткості; розробка розкладу руху. Вказані характеристики транспортних систем визначають ефективність, екологічність, паливну економічність роботи пасажирського автотранспорту, якість обслуговування пасажирів. Це є той сплав основних проблем на пасажирському автотранспорті, який протягом багатьох років не тільки не розв'язується, а значною мірою ускладнюється. На сьогодні маємо всі ресурси для забезпечення ефективної роботи автомобільних перевізників і надання якісних послуг. Головна ж проблема вбачається в неспроможності органів влади й місцевого самоуправління забезпечити виконання покладених на них функцій. Серед причин, що призвели до нинішньої ситуації на пасажирському автотранспорті, також варто назвати нерозробленість теорії транспортних систем, прикладних питань із проектування пасажирських транспортних систем, відсутність спеціалістів у га-

лузі транспортних систем і програм розвитку автомобільного транспорту.

Разом із тим реформування автотранспорту починалось в умовах повного занепаду автотранспортного регулювання. У функціонуванні автотранспорту почали переважати ринкові методи господарювання. Із формуванням нових виробничих відносин виникла маса проблем щодо соціальних гарантій працюючих, виконання безпечних перевезень, державного регулювання розвитку автотранспорту. Закон про автомобільний транспорт визначає засади організації та діяльності галузі. Він регулює відносини між автомобільними перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, пасажирями, власниками транспортних засобів, а також їхні відносини з юридичними й фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність автотранспорту та безпеку перевезень.

Закон про автомобільний транспорт не зорієнтований на формування ринку автотранспортних послуг. Потрібно ухвалити новий закон про транспортні системи та ринки транспортних послуг, де питання надання послуг розглядалося б на комплексній основі (з урахуванням усіх видів транспорту), типології ринків, де відповідні органи влади були б зобов'язані вивчати попит і формувати раціональну пропозицію. Тоді можна було б говорити про встановлення рівноваги на ринку, розподіл ринку між її учасниками і побудову ефективних господарських структур. На сьогодні немає класифікації ринків автотранспортних послуг, тому не може бути реалізований закон про ліцензування певних видів господарської діяльності. Так, відсутність розподілу ринків за територіальною ознакою призвело до того, що міські й приміські пасажирські перевезення перетворилися в хаос, хоча кожна із цих систем функціонує за своїми законами, має різні значення техніко-експлуатаційних і фінансово-економічних показників. На теоретичному й практичному рівнях необхідно визначитися зі ступенем взаємодії цих транспортних систем [7, с. 7].

Також у наявне адміністративне поле не введено поняття структури ринку адміністративних послуг, яка характеризується кількістю підприємств та їх потужністю, характером продукції, умовами входу на ринок і виходу з нього, доступністю інформації.

Таким чином, реформи на автомобільному транспорті, розпочаті понад десять років тому, не принесли очікуваних результатів. Галузь і надалі залишається в глибокій еко-

номічній кризі. Безсистемне адміністративно-правове регулювання деяких сторін розвитку та функціонування автомобільного транспорту не створило умов для зростання інвестицій, модернізації та підвищення ефективності галузі. Також неможливо вирішити проблеми розвитку автомобільного транспорту тільки шляхом розроблення, прийняття та виконання Державної цільової програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2020 року. З метою поліпшення ситуації необхідно: розробити алгоритм поглиблення реформ на автотранспорті, тобто дорожню карту реформ; продовжити вивчення найбільш вузьких місць у реформуванні галузі, а також можливість їх усунення на існуючій теоретико-методологічній і правовій базі; вдосконалити (а за необхідності розробити нові) теоретичні й методологічні положення, розширити наявне інституціональне поле з метою поглиблення реформ на автотранспорті.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravо.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1692-administratyvna-reforma-i-mistseve-samovriadiuvannia-v-ukraini.html>
2. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
3. Господарський кодекс України : станом на 18 лют. 2016 р. – Х. : Право, 2016. – 214 с.
4. Концепція Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 732-р.
5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII.
6. Сковчук М. Занепад автомобільного транспорту в результаті імітації реформ / М. Сковчук // Економіст. – 2014. – № 3. – С. 67–74.
7. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач ; відп. ред. І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2015. – 88 с.
8. Фалатюк О. С. Теоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення вантажних перевезень автотранспортом в Україні / О. С. Фалатюк // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1(11). – С. 161–168.
9. Чорномаз О.Б. Загальна характеристика діяльності суб'єктів правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті : матеріали науково-звітної конференції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (16 лютого 2007 р.) – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. – С. 66–70.

В статье проведен административно-правовой анализ развития автомобильных перевозок в Украине. Автором определены основные причины возникновения проблемы административного регулирования автомобильных перевозок, а также предложено усовершенствование этой деятельности путем разработанной и предложенной Государственной целевой программы развития автомобильного транспорта в Украине до 2020 года.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, перевозки, административные услуги, административное регулирование.

This article provides administrative and legal analysis of road transportation in Ukraine. The author defines the main causes of the problems administrative regulation of road transport and proposed improvements to this activity developed and offered by the state target program of development of road transport in Ukraine to 2020.

Key words: road transport, transportation, administrative services, administrative regulation.

