

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ РЕГУЛЯРНИХ АВТОБУСНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

УДК 346.7:656

Анотація: Стаття присвячена гармонізації законодавства в сфері регулярних пасажирських перевезень. Розглянуто та запропоновано напрямки удосконалення правового регулювання регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом в світлі європейської інтеграції

Ключові слова: гармонізація, регулярні пасажирські перевезення, інтеграція



Хромов О.І.,
аспірант Інституту економіко-
правових досліджень
НАН України

Враховуючи приєднання України до Світової організації торгівлі, ратифікацію угод, пов'язаних із вступом до цієї організації та обрання курсу на євроінтеграцію Україна взяла зобов'язання здійснювати поступову гармонізацію транспортного законодавства з нормативно-правовою базою ЄС.

Постановка проблеми. Пришвидшення інтеграційних процесів вимагає швидкої адаптації законодавства про регулярні пасажирські перевезення автобусним транспортом до законодавства ЄС. Затягування та відсутність уваги у вирішенні цього питання призведе до невиконання зобов'язань, взятих на себе Україною в рамках існуючих досягнутих домовленостей та зведе нанівець можливий позитивний ефект від їх укладання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання гармонізації законодавства про регулярні пасажирські перевезення з правом ЄС, в основному, здійснюється шляхом визначення основних напрямків удосконалення без вказівки конкретних заходів.

Необхідно також відзначити, що автори в своїх роботах віддають пріоритет залізничним перевезенням [1]. У сфері ж автомобільного транспорту науковців більше хвилюють такі напрямки гармонізації, як перевезення вантажним транспортом [2]. Таким чином, регулювання здійснення регулярних пасажирських перевезень залишається поза увагою та потребує підвищеної уваги, оскільки такий підхід призведе до розбалансованості в галузі цілком.

Необхідно вказати на дисертацію Филипенко О.П. як ґрунтовне дослідження у сфері транспортної політики [3]. Основні тези, визначені у цьому дослідженні, залишаються актуальними й досі, хоча й із урахуванням коригування на час його публікації.

Формування цілей статті. Метою цієї статті є обґрунтування напрямків гармонізації законодавства у сфері регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом, а також формулювання конкретних пропозицій щодо його вдосконалення.

Забезпечення економічної безпеки є однією з найважливіших функцій держави поряд із захистом суверенітету та територіальної цілісності України. Економічну незалежність визначають як незалежність держави у формуванні, розвитку власної економічної системи та здійсненні зовнішньоекономічної діяльності в інтересах народу. Геополітичне становище України унеможливорює розвиток власної економічної системи для забезпечення економічної незалежності без зближення з системами правового регулювання господарської діяльності сусідніх країн.

Стаття рекомендована до друку відділом економіко-правових проблем попередження економічних правопорушень Інституту економіко-правових досліджень НАН України (протокол № 1а від «02» вересня 2013 року).

Слід відзначити, що побудову співробітництва з європейським співтовариством було розпочато майже з самого набуття незалежності Україною. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною була ратифікована Україною 10 листопада 1994 року. Вказана угода започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами з одного боку, та Україною з іншого боку.

Європейський напрямок інтеграції визнається найбільш перспективним з огляду на дотримання в країнах співтовариства демократичних принципів, принципів свободи і поваги прав людини, принципів правової держави та їх дотримання.

Крім цього серед факторів гармонізації законодавства України з правом ЄС можна визначити наступне.

Залежність економіки країни від світових фінансових процесів породжується внаслідок того, що у формуванні її бюджету вирішальну або значну роль відіграє зовнішня торгівля. Поширення такої залежності підтверджується розповсюдженням впливу та значущості Світової організації торгівлі.

Останнім часом загальною закономірністю, яка стала тенденцією, є стрімке зростання світової торгівлі послугами навіть у порівнянні з торгівлею товарами. Серед іншого необхідно відзначити особливе місце транспортних послуг у зовнішній торгівлі. З одного боку, транспортування є засобом зовнішньої торгівлі, а з іншого, воно саме виступає її об'єктом.

Сприятливе географічне положення України та зацікавленість в інтеграції у світові економічні процеси роблять необхідними як поширення географії діяльності українських перевізників на інші держави, так і участь у перевезенні пасажирів іноземними перевізниками на території України. Такі інтеграційні процеси мають обов'язково супроводжуватись розвитком таких загальноєвропейських тенденцій розвитку автобусного транспорту як лібералізація, роздержавлення підприємств, що здійснюють перевезення, та органів, які здійснюють організацію та контроль, а також забезпечення дотримання режимів роботи персоналу на автомобільному транспорті.

Із приєднанням до Світової організації торгівлі та ратифікації угод, пов'язаних із вступом до цієї організації, Україна взяла на себе зобов'язання здійснювати поступову гармонізацію транспортного законодавства з нормативно-правовою базою ЄС та інших країн-членів СОТ.

Вступ України до СОТ та пришвидшення інтеграційних процесів вимагає швидкої адаптації законо-

давства про регулярні пасажирські перевезення автобусним транспортом до законодавства ЄС.

Процеси уніфікації, інтеграції та гармонізації законодавства є поширеними та розвинутими у зв'язку із явищами глобалізації, які є досить розповсюдженими на сьогодні. Вказані процеси мають виключне значення для формування транспортної галузі, оскільки саме завдяки їм досягається приєднання національного транспортного господарства до єдиного світового транспортного простору. При цьому особливе значення повинно надаватись кожній ланці господарської діяльності з надання транспортних послуг, оскільки всі вони є складовою загальнонаціональної транспортної системи.

Серед орієнтирів гармонізації та уніфікації українського законодавства особливої уваги в останні часи заслуговує про-європейський напрямок.

Основою нормативної бази для гармонізації законодавства України з законодавством ЄС виступає закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Відповідно до Розділу V зазначеного закону однією з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до *Acquis communautaire* (правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ) виступає транспорт, невід'ємною складовою якого виступають регулярні пасажирські перевезення автобусним транспортом.

Проведення заходів з гармонізації законодавства України щодо регулярних пасажирських перевезень до *Acquis communautaire* обов'язково має здійснюватись на систематичній послідовній основі.

Згідно з Розділом VI закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» здійснення адаптації законодавства про регулярні пасажирські перевезення має включати першочергові заходи, такі як:

- визначення актів *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у відповідній сфері;
- здійснення комплексного порівняльного аналізу регулювання правовідносин у відповідній сфері в Україні та в Європейському Союзі;

– розроблення рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність з *acquis communautaire*;

– підготовка проектів законів України та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт, та їх прийняття.

Беручи до уваги необхідність визначення актів *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у сфері господарської діяльності з регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом, відповідно до складу першочергових заходів здійснення адаптації законодавства України до законодавства ЄС, слід відзначити роботу робочої групи при Мінінфраструктури України, створену на виконання Національного плану дій щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». В проекті закону України «Про автомобільний транспорт», розробленому цією робочою групою, системно зібрано основні нормативно-правові акти ЄС, що мають важливий вплив на регулювання як автомобільного транспорту в цілому, так і регулярного пасажирського автобусного транспорту. Зокрема, багато уваги приділено регламентам – складовим вторинного права ЄС.

Вторинне право ЄС відіграє важливе місце в правовому регулюванні транспортної сфери ЄС. Його можна визначити як сукупність правових актів, які приймаються органами ЄС в рамках трьох опор (Європейське співтовариство, загальна зовнішня політика та політика в області безпеки, загальна політика в області внутрішніх справ та правосуддя).

Регламенти являють собою нормативно-правові акти, що мають загальний характер. Його складові частини мають обов'язковий характер для суб'єктів права ЄС. Регламенти часто характеризують як законодавчі акти ЄС.

Регламент (ЄС) № 1071/2009 Європейського парламенту та ради від 21 жовтня 2009 року встановлює спільні правила стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС.

Цим регламентом серед іншого встановлюються наступні вимоги. Підприємства, залучені до діяльності оператора автомобільних перевезень, повинні мати:

- місце, де його було засновано дійсно та на постійній основі у державі-члені;
- хорошу репутацію;

- відповідне фінансове положення;
- необхідну професійну компетенцію.

Розглядаючи перший критерій щодо місця діяльності оператора автомобільних перевезень, де його було засновано дійсно та на постійній основі у державі-члені, визначений у ст. 3 Регламенту, слід вказати, що далі у ст. 5 він звучить і як підстава заснування. Таким чином, наявність постійного місцезнаходження автомобільного перевізника, який здійснює господарську діяльність з регулярних пасажирських перевезень виступає як підстава заснування, і як підстава подальшого здійснення господарської діяльності.

Враховуючи необхідність комплексного порівняльного аналізу цих положень в Україні та в Європейському Союзі, можна зазначити наступне.

Відповідно до ст. 10 закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» у заяві про видачу ліцензії повинні міститися дані про місцезнаходження заявника. Згідно зі ст. 13 цього ж закону дані про місцезнаходження зазначаються у ліцензії, яка видається заявнику в разі позитивного розгляду його заяви. При цьому слід зазначити, що ст. 21 закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», яка визначає випадки, в яких відбувається анулювання ліцензії, не передбачає такої специфічної підстави як відсутність ліцензіата (суб'єкта господарювання, який одержав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню) за місцезнаходженням, визначеним в ліцензії.

При цьому Наказ Мінтрансв'язку України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт» також не містить вимоги щодо знаходження за місцем, визначеним в ліцензії.

В той же час, слід вказати на положення п. 2 ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», згідно з яким підставою для винесення судового рішення щодо припинення юридичної особи, що не пов'язано з банкрутством юридичної особи, зокрема, є наявність в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність юридичної особи за вказаним її місцезнаходженням. В свою чергу, припинення юридичної особи може виступати підставою згідно зі ст. 21 закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» для анулювання ліцензії.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства України відсутність за місцезнаходженням суб'єкта господарювання, який провадить діяльність із регулярних пасажирських перевезень, може призводити до втрати ліцензії, але така умова не є безпосередньою і тісно пов'язана з припиненням юридичної особи.

Серед іншого слід звернути увагу, що пункт 40 Постанови № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» передбачає, що під час проведення конкурсу конкурсний комітет розглядає пропозиції перевізників-претендентів виключно за такими показниками як, зокрема, наявність та характеристика виробничої бази. Додаток 4 Постанови № 1081 серед переліку показників нарахування балів за системою оцінки пропозицій перевізників-претендентів містить критерій щодо розміщення матеріально-технічної бази на відстані не більш як 100 кілометрів від місця формування оборотного рейсу. Отже, порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування має певні умови щодо матеріально-технічної бази, однак матеріально-технічна база не завжди може бути місцем знаходження перевізника.

Наступним критерієм допуску до діяльності оператора автомобільних перевезень відповідно до ст. 3 Регламенту ЄС № 1071/2009 «Про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС» виступає наявність гарної репутації.

Перш ніж переходити до розгляду цього критерію слід звернути увагу, що це положення нерозривно пов'язано з особою менеджера з перевезень, наявність якого також є обов'язковою умовою здійснення діяльності суб'єкта господарювання, який буде надавати послуги з регулярних пасажирських перевезень згідно ст. 4 Регламенту ЄС № 1071/2009. Підприємство, залучене до діяльності оператора автомобільних перевезень, повинно призначити принаймні одну фізичну особу, менеджера перевезень. Така особа має бути прийнята на роботу підприємством-перевізником; мати гарну репутацію, необхідну професійну компетенцію. Основним обов'язком менеджера з перевезень виступає постійне керування транспортною діяльністю такого підприємства. Окремо слід відзначити вимогу про те, що менеджер з перевезень повинен мати дійсні зв'язки з підприємством. Така особа повинна виступати у статусі працівника, директора,

власника, акціонера або керівника такого суб'єкта господарювання. Таким чином, така особа є не зовсім керівником підприємства, а скоріше фахівцем у сфері перевезень із повноваженнями управління такою діяльністю. Наведений висновок суперечить положенням, викладеним стосовно статусу менеджера з перевезень в проекті закону України «Про автомобільний транспорт» робочою групою при Мінінфраструктурі України, про який було зазначено вище, і в якому така особа визначається виключно як керівник суб'єкта господарювання перевізника.

З огляду на наведене відзначимо, що чинне законодавство не містить вимоги щодо наявності менеджера з перевезень, як підстави набуття статусу перевізника.

Визначення статусу менеджера з перевезень було важливе в контексті розгляду положення щодо доброї репутації, оскільки саме до цієї особи, як і до підприємства-перевізника, застосовуються вимоги щодо відсутності вимушених причин для сумнівів у добрій репутації, як-то звинувачень або санкцій за будь-які тяжкі порушення національних правил, що діють у сферах: комерційного права; законодавства про неплатоспроможність; умов оплати і працевлаштування у професії; дорожнього руху; професійної відповідальності; переміщення осіб і наркотиків; менеджер перевезень або транспортне підприємство не мали звинувачень в одній чи більше державах-членах щодо тяжких кримінальних злочинів або не мали накладених санкцій за тяжкі порушення правил Співтовариства, що, зокрема, стосуються:

- часу, проведеного у поїздках та періодів відпочинку водіїв, робочого часу та монтажу і використання записуючого обладнання;
- максимальної ваги та габаритів комерційних транспортних засобів, що використовуються у міжнародному трафіку;
- початкової кваліфікації та постійної підготовки водіїв;
- придатності до експлуатації комерційних транспортних засобів на дорозі, включаючи обов'язкову технічну перевірку автомобілів;
- доступу до ринку міжнародних вантажних автоперевезень або, як належить, доступу до ринку пасажирських автоперевезень;
- безпеки автоперевезень небезпечних вантажів;
- монтажу і використання обмежувачів швидкості на певних категоріях транспортних засобів;
- водійських прав;
- допуску до діяльності;
- транспортування тварин.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», частково містить вимоги, аналогічні наведеним. Зокрема, згідно з пунктом 40 під час проведення конкурсу конкурсний комітет розглядає пропозиції перевізників-претендентів за наявністю та тяжкістю порушень безпеки дорожнього руху, транспортного законодавства, ліцензійних умов. Крім цього, згідно з додатком 4 до Постанови № 1081 Кабінету Міністрів України наявність протягом року до дати проведення конкурсу порушень, передбачених ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заявленого на конкурс виду перевезень, впливає на підсумкову кількість балів перевізника-претендента.

Третьою вимогою до підприємства, залученого до діяльності оператора регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом виступає згідно зі ст. 3 Регламенту ЄС № 1071/2009 відповідне фінансове положення. Стаття 7 Регламенту ЄС № 1071/2009 розшифровує значення наведеної вимоги. Підприємство-оператор регулярних пасажирських перевезень повинно мати у своєму розпорядженні капітал і резерви на загальну суму щонайменше 9000 євро у випадку використання одного транспортного засобу та 5000 євро за використання кожного додаткового транспортного засобу. Підприємство має кожного року підтверджувати таке положення на основі щорічних звітів, засвідчених аудитором або відповідно акредитованою особою.

Запровадження аналогічного положення Регламенту ЄС № 1071/2009 «Про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС» до законодавства України в сфері регулярних пасажирських перевезень повинно допомогти у досягненні такого важливого напрямку державного регулювання в цій сфері, визначеного ст. 5 Закону України «Про автомобільний транспорт» як забезпечення якісного та безпечного функціонування автомобільного транспорту. На сьогодні нерідкою є ситуація, в якій перевізник (який дуже часто є самозайнятим) внаслідок несприятливого фінансового становища не здатний виконувати свої фінансові зобов'язання, що відображається на технічному стані транспортних засобів, кваліфікації працівників та, як наслідок, призводить до зниження якості та безпеки регулярних пасажирських перевезень, що здійснюються цим суб'єктом господарювання. Така ситуація стає можливою через відсутність аналогічної вимоги в національному законодавстві, яка б забезпечувала

виконання завдань, покладених на державне регулювання в сфері автомобільного транспорту.

Як було зазначено вище, поряд із фінансовим положенням перевізника важливу роль в забезпеченні якості та безпеки господарської діяльності з регулярних пасажирських перевезень відіграє професіоналізм персоналу підприємства, яке надає послуги пасажирам. Це безумовне положення професійної компетенції не могло бути проігноровано таким нормативно-правовим актом ЄС як Регламент ЄС № 1071/2009. Внаслідок цього ст. 3 регламенту передбачає наявність професійної компетенції як безумовну підставу можливості здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом.

Додатком 1 Регламенту ЄС № 1071/2009 «Про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС» встановлено, що оператори пасажирських автоперевезень повинні мати рівні знання та практичні здібності, необхідні для управління транспортним підприємством, наведені у цьому додатку. При цьому його рівень знань повинен бути не меншим за рівень 3 структури рівнів підготовки, встановленої в Додатку Рішення Ради 85/368/ЄЕС, а саме – рівня знань, набутого протягом курсу обов'язкової освіти, яка доповнюється професійною підготовкою і додатковою технічною підготовкою або середньою школою чи іншою технічною підготовкою.

Правове регулювання питання професійної компетенції в сфері регулярних пасажирських перевезень в Україні є набагато менш вимогливим до професійної компетенції працівників перевізників.

Зокрема, Наказом Мінтрансв'язку України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт» містить вимоги щодо досвіду та кваліфікації працівників, які проводять перевірку технічного стану транспортних засобів, медичний огляд, а також водіїв.

В додатку 4 до Постанови Кабінету Міністрів України № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» наявність кваліфікованих працівників взагалі виступає як підстава для нарахування балів, однак ніяк не підстава для допуску до здійснення господарської діяльності з регулярного перевезення пасажирів автобусним транспортом.

Проведений порівняльний аналіз вимог до перевізників, визначених Регламентом ЄС № 1071/2009, призводить до висновку про невідповідність чинного законодавства України в сфері регулярних пасажирських перевезень таким положенням. В той же час, розглядаючи можливість імплементації таких положень до національного законодавства, зокрема, у вигляді внесення змін до закону України «Про автомобільний транспорт», необхідно зауважити наступне.

Правові норми ЄС стають обов'язковими для країни-учасниці одразу після вступу. При цьому такі акти як регламенти виступають актами прямої дії відповідно до Договору про заснування Європейської спільноти. Тобто будь-яких додаткових імплементаційних заходів при цьому не передбачається. Безпосереднє застосування регламентів на території країн-членів ЄС підтверджується відповідною судовою практикою.

В той же час, деякими авторами відзначається необхідність імплементації регламентів у законодавство країн-учасниць у випадку, якщо така вимога передбачена самим регламентом або у разі встановлення невідповідності такого акту Судом Європейських Співтовариств вимогам до актів прямої дії [13].

Щодо Регламенту ЄС № 1071/2009 можна говорити про відсутність необхідності додаткової імплементації цього документу до законодавства України з огляду на вказівку, яка зазначена в кінці цього документу, наступного змісту: «Цей Регламент обов'язковий у повному обсязі та повинен прямо застосовуватись у всіх державах-членах».

Звичайно, за умов, коли Україна не є членом Європейського союзу, застосування вимог та положень Регламенту ЄС № 1071/2009 можливе у чинному законодавстві України, зокрема у законі України «Про автомобільний транспорт». Їх використання могло б позитивно відобразитись на правовому регулюванні господарської діяльності з регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом. Однак, в такому разі не слід робити посилення щодо імплементації такого акту, оскільки це вступало б у протиріччя з правовою природою Регламенту ЄС № 1071/2009 та європейською практикою його застосування.

Проведене порівняння правового регулювання вимог до перевізників, які здійснюють господарську діяльність із регулярного перевезення пасажирів автобусним транспортом, демонструє наступне. Чинне українське законодавство в сфері регулярних пасажирських перевезень фрагментарно містить вимоги до операторів перевезень, які здійснюють перевезення пасажирів, зокрема, регулярним автобусним тран-

спортом. Регламент ЄС № 1071/2009 регулює означену сферу у набагато більш суворій формі, оскільки встановлює вимоги, від яких залежить, чи буде взагалі мати право здійснювати перевезення пасажирів підприємство в той час, як чинне законодавство України може розглядати аналогічні критерії для оцінки при виставленні балів під час участі у конкурсі з визначення пасажирського перевізника на маршруті загального користування. Певні положення взагалі відсутні в національному законодавстві, як то вимога щодо наявності менеджера з перевезень та його репутації. В той же час, застосування певних положень може мати ярко виражені негативні та позитивні наслідки. Вимога щодо відповідного фінансового становища може забезпечити збереження на ринку регулярних пасажирських перевезень лише великих суб'єктів господарювання-перевізників, що позитивно відобразиться на безпеці та якості послуг, однак призведе до фактичної неможливості здійснювати перевезення невеликими компаніями та самозайнятими перевізниками, котрі часто обслуговують віддалену та сільську місцевість (не завжди з великим розміром пасажиропотоку та рентабельності), які особливо мають потребу у забезпеченні регулярного пасажирського сполучення автобусним транспортом. Наведене свідчить про можливість використання вимог ЄС з одночасним застосуванням механізмів, які б забезпечували рівновагу, зокрема, встановлення системи забезпечення соціальних зобов'язань із надання послуг з регулярних пасажирських перевезень, про яку зазначено в п. 3.1 цього розділу.

Враховуючи наведене, вбачається за необхідне доповнити Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.07.2010 р. № 427 «Про затвердження 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» вимогами до перевізника щодо: місця постійного перебування перевізника, наявності доброї репутації, відповідного фінансового положення, необхідної професійної компетенції із встановленням значення цих положень відповідно до Регламенту ЄС № 1071/2009.

Слід зауважити, що регламент ЄС №1071 не є єдиним актом, який можливо взяти за зразок у питаннях гармонізації законодавства України про регулярні пасажирські перевезення. З урахуванням того, що регулярні пасажирські перевезення це не лише внутрішні, а й міжнародні перевезення, звертає на себе увагу Регламент № 1073/2009 Європейського парламенту та Ради ЄС про загальні правила для доступу до міжнародного ринку автобусного транспортного сполу-

чення та про внесення змін до Регламенту 561/2006. Статтею 5 вказаного регламенту зазначається, що міжнародні автобусні перевезення пасажирів здійснюються за умови наявності ліцензії Спільноти, виданої компетентними органами держави-члена ЄС, яка є країною установи перевізника. Хоча згідно ст. 5 Закону України «Про автомобільний транспорт» й не встановлюється необхідність мати ліцензію при здійсненні міжнародних регулярних пасажирських перевезень (при виконанні міжнародних перевезень пасажирів резиденти України повинні мати: дозволи іноземних країн, по території яких буде здійснюватися перевезення; ліцензійну картку на транспортний засіб; свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу; білетно-облікову документацію; схему маршруту. При виконанні міжнародних перевезень пасажирів нерезиденти повинні мати: дозвіл України; свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу; білетно-облікову документацію) та згідно з конвенцією «Про міжнародні автомобільні перевезення пасажирів і багажу», ратифікованої Україною, передбачається у ст. 3, що перевезення пасажирів і багажу в міжнародному сполученні можуть виконуватися перевізниками, які є суб'єктами права приватної, колективної, державної або змішаної форм власності, за наявності відповідної ліцензії, виданої у державі реєстрації автобуса. Таким чином, враховуючи обов'язковий статус міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною, наявність ліцензії для здійснення перевезень у міжнародному сполученні регулярним пасажирським транспортом є обов'язковою. При цьому механізм визнання має бути закріплений в окремому документі, що передбачається ч. 2 ст. 3 конвенції «Про міжнародні автомобільні перевезення пасажирів і багажу».

Наведені положення конвенції збігаються із наступними нормами «Генеральної угоди про торгівлю послугами». Статтею VII визначено, що з метою виконання, цілком або частково, своїх стандартів чи критеріїв щодо дозволів, ліцензування або сертифікації постачальників послуг, а також відповідно до умов пункту 3, член може визнати отримані знання або досвід, виконані вимоги або ліцензії чи сертифікати, видані в певній країні. Враховуючи положення статті II в світлі статті VII, з метою забезпечення сприятливих умов здійснення діяльності іноземних перевізників на території України, а також участь українських перевізників у регулярних пасажирських перевезеннях, у країнах-учасницях СОТ необхідне запровадження взаємного визнання ліцензій на здійснення пасажирських перевезень.

Прикладом такого визнання може слугувати Угода про взаємне визнання ліцензій на провадження будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. Хоча ця угода була прийнята не у рамках СОТ, а між країнами-учасницями СНД, такий досвід має важливе значення. Зокрема, для запровадження Угоди про взаємне визнання ліцензій на надання послуг із перевезення пасажирів автомобільним транспортом, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць СОТ, необхідно привести у відповідність законодавство країн-учасниць такої Угоди. Особливу увагу необхідно зосередити на таких питаннях:

- умови отримання та анулювання ліцензії;
- ліцензійні умови;
- порядок видачі;
- оплата за отримання ліцензії;
- строк дії ліцензії.

Слід зауважити, що такі дії дозволили б гармонізувати наведені положення чинного законодавства України з Директивою Ради 1071 ЄС «Про допуск до роботи операторів вантажних автомобільних та пасажирських автобусних перевезень і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших документів, що підтверджують формальну кваліфікацію, з метою сприяння реалізації цими операторами права на свободу підприємництва в національних та міжнародних транспортних операціях».

Окрім зазначеного звертає на себе наступне положення «Генеральної угоди про торгівлю послугами». Відповідно до статті II щодо будь-якого заходу, який охоплюється цією Угодою, кожний член повинен надати негайно та безумовно для послуг і постачальників послуг будь-якого іншого члена режим, не менш сприятливий, аніж той, який він надає для таких самих послуг або постачальників послуг будь-якої іншої країни.

На території України згідно ст. 55 закону України «Про автомобільний транспорт» іноземними перевізниками можуть здійснюватись міжнародні автомобільні перевезення. Такий вид перевезень може здійснюватись зазначеними суб'єктами за наявності в перевізника дозволу, виданого за законодавством України.

Згідно зі ст. 57 закону України «Про автомобільний транспорт» перевезення пасажирів між пунктами, розташованими на території України, транспортними засобами, що належать іноземним перевізникам, забороняється, якщо на це не було отри-

мано дозволу центрального органу виконавчої влади з питань автомобільного транспорту. Слід зауважити, що при цьому здійснення перевезення пасажирів між пунктами, розташованими на території України, транспортними засобами, що належать іноземним перевізникам, має свої особливості.

Прикладом здійснення зазначених вище перевезень є перевезення пасажирів (вболівальників, гостей та учасників чемпіонату) між пунктами, розташованими на території України, під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012. Міністерством інфраструктури України 21 травня 2012 року затверджено Наказ № 268 «Про тимчасовий порядок оформлення та видачі іноземним перевізникам дозволів для здійснення перевезень пасажирів (вболівальників, гостей та учасників чемпіонату) між пунктами, розташованими на території України, під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу». Цей тимчасовий порядок розроблено відповідно до ст.ст. 57, 58 Закону України «Про автомобільний транспорт» згідно пункту 1.1 цього порядку. Пунктом 1.2 порядку встановлюється, що цей Тимчасовий порядок встановлює процедуру оформлення, обліку та видачі дозволів іноземним перевізникам для перевезення пасажирів (вболівальників, гостей та учасників чемпіонату) між пунктами, розташованими на території України, під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

Виходячи з цього, та зважаючи на тимчасовість дії порядку, можна зробити висновок, що надання права на перевезення пасажирів іноземними перевізниками між населеними пунктами, розташованими на території України, має виключний характер та може мати місце у разі крайньої необхідності при проведенні певних офіційних заходів.

Таким чином, здійснення на постійній основі іноземними перевізниками внутрішніх регулярних перевезень автобусним транспортом шляхом отримання дозволу від центрального органу виконавчої влади з питань автомобільного транспорту є неможливим.

Така заборона виглядає не зовсім доцільною та обґрунтованою виходячи з наступного.

При розгляді цього питання спочатку необхідно зупинити увагу на тому, що в законі України «Про автомобільний транспорт» відсутнє визначення поняття іноземний перевізник. Статтею 1 цього закону зазначається лише, що автомобільний перевізник - фізична або юридична особа, яка здійснює на комерційній основі чи за власний кошт перевезення пасажирів чи (та) вантажів транспортними засобами. Це визначення є загальним та може застосовуватись і до

іноземних перевізників з урахуванням особливостей, притаманних їм. Як бачимо, якщо сутність діяльності іноземних перевізників (перевезення пасажирів та вантажів) та матеріальну основу (на комерційній основі чи за власний кошт) ще можна встановити, то аспект щодо територіальної належності такого перевізника жодним чином не розкривається. Враховуючи це, йдеться про недопущення до здійснення внутрішніх регулярних пасажирських перевезень всіх без виключення суб'єктів господарювання, основою діяльності яких є іноземний капітал. За таких умов до іноземних перевізників у розумінні закону України «Про автомобільний транспорт» слід віднести як суб'єктів господарювання, створених на території інших країн, так і унітарні або корпоративні підприємства, створені за законодавством України, що діють виключно на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче підприємство, придбане повністю у власність цих осіб, що відповідає визначенню іноземного підприємства, викладеного у ст. 117 Господарського кодексу України. В зазначеному становищі не допускаються до вказаної діяльності підприємства, які легально провадять господарську діяльність (за умов, визначених законодавством України), зареєстровані в податкових органах України, сплачують податки у державний бюджет України, створюють робочі місця та фактично інвестують свій капітал. Такий статус не тільки не забезпечує умов для інвестування в галузі регулярних пасажирських перевезень, але й не відповідає міжнародним зобов'язанням України в рамках Генеральної угоди про торгівлю послугами.

Для виправлення наведеної ситуації, перш за все, необхідно закріпити визначення іноземного перевізника. Як вже було зазначено, цей термін є занадто загальним. У зв'язку з цим, доцільно виділити з нього іноземних перевізників-нерезидентів та іноземних перевізників-резидентів. Під іноземними перевізниками-нерезидентами слід розуміти суб'єктів господарювання, що здійснюють на комерційній основі чи за власний кошт перевезення пасажирів чи (та) вантажів транспортними засобами, створені та зареєстровані за межами території України. Іноземних перевізників-резидентів можна визначити як суб'єктів господарювання, що здійснюють на комерційній основі чи за власний кошт перевезення пасажирів чи (та) вантажів транспортними засобами, які створені за законодавством України, що діють виключно на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче підприємство, придбане повністю у власність цих осіб. Визначення іноземного перевізника-резидента та нерезидента необхідно закріпити в ст. 1 закону України «Про автомобільний транспорт».

Наступним кроком важливо змінити статтю 57 закону України «Про автомобільний транспорт» таким чином, щоб іноземні перевізники-резиденти мали право здійснювати внутрішні регулярні пасажирські перевезення, оскільки за запропонованих вище змін ця категорія іноземних перевізників визначається як така, що створена та діє виключно відповідно до законодавства України та на його основі.

З урахуванням результатів проведеного дослідження необхідності гармонізації законодавства України про регулярні пасажирські автобусні перевезення з правом ЄС можна зробити висновок про незаперечну потребу у такого роду удосконаленні правового регулювання зазначеної сфери. Такі заходи, по-перше, відповідають курсу на інтеграцію до європейського співтовариства, а по-друге, дозволять підтягнути норми, які регулюють означену сферу, до сучасного рівня, прийняттого для світових стандартів, оскільки ті значно відстають. В той же час, необхідно відмітити прагнення України до позитивних змін, оскільки здійснити формулювання пропозицій з гармонізації стало можливим завдяки тому, що створена необхідна правова база для гармонізації, а саме закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та затверджено національний план дій щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

На основі вимог цих нормативно-правових актів та з урахуванням Регламенту (ЄС) № 1071/2009 Єв-

ропейського парламенту та ради від 21 жовтня 2009 року встановлює спільні правила стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС та Регламенту № 1073/2009 Європейського парламенту та Ради ЄС про загальні правила для доступу до міжнародного ринку автобусного транспортного сполучення та про внесення змін до Регламенту 561/2006 було сформульовано основні заходи по гармонізації правового регулювання регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом.

Внаслідок порівняння вказаних нормативних актів Європейського союзу та національного законодавства в сфері регулярних пасажирських перевезень, було встановлено невідповідність існуючих вимог до перевізників. У зв'язку з цим було запропоновано гармонізувати ліцензійні умови в означеній сфері шляхом доповнення їх вимогами щодо: умов здійснення регулярних пасажирських перевезень; місця, де було засновано дійсно та на постійній основі перевізника; хорошої репутації; відповідного фінансового положення; необхідної професійної компетенції.

Слід відмітити, що такі зміни не тільки призведуть до пришвидшення інтеграції України, а й поступово підготують національних пасажирських перевізників до нових умов роботи, що безперечно позитивно відобразиться на ринку регулярних пасажирських перевезень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деркач Э.М. Правовые основы регулирования перевозки грузов в международном железнодорожном сообщении / Э.М. Деркач // Гармонизация законодательства Украины и международная интеграция: внешнеэкономический аспект. Сборник научных трудов Института экономико-правовых исследований НАН Украины. – 2006. – 234 с.

2. Кадала В.В. Законодавство країн ЄС та інших країн про перевезення вантажів у прямому зміша-

ному сполученні / В.В. Кадала // Гармонизация законодательства Украины и международная интеграция: внешнеэкономическая деятельность. Сборник научных трудов Института экономико-правовых исследований НАН Украины. – 2007. – 378 с.

3. Філіпенко О.В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Філіпенко Олена Володимирівна. – Київ, 2003. – 210 с.

ГАРМОНИЗАЦІЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ РЕГУЛЯРНИХ
АВТОБУСНИХ ПЕРЕВОЗОК

Хромов Александр Игоревич

Аннотация: Статья посвящена гармонизации законодательства в сфере регулярных пассажирских перевозок. Рассмотрены и предложены направления совершенствования правового регулирования регулярных пассажирских перевозок автобусным транспортом в свете европейской интеграции.

Ключевые слова: гармонизация, регулярные пассажирские перевозки, интеграция.

THE HARMONIZATION
OF LEGISLATION IN THE FIELD
OF REGULAR BUS SERVICES

Khromov Olexandr Igorevych

Summary: Paper is devoted to the harmonization of legislation in scheduled passenger traffic. Considered and asked directions to improve the legal regulation of regular passenger bus transportation in light of European integration.

Keywords: harmonization, regular passenger services, integration.