

УДК 346.7:656

**О.І. ХРОМОВ**, Інститут економіко-правових досліджень НАН України

## УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯРНИХ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ АВТОБУСНИМ ТРАНСПОРТОМ

*Ключові слова:* регулярні пасажирські перевезення, автобусний транспорт, умови здійснення

Набуття статусу перевізника безпосередньо пов'язано з умовами здійснення господарської діяльності із регулярних пасажирських перевезень. На жаль, зміст деяких з них не відповідає вимогам сучасних умов та має суперечливий характер, що викликає необхідність їх аналізу та удосконалення правових норм, які їх встановлюють.

Необхідно відзначити, що окремі умови здійснення господарської діяльності з перевезення пасажирів та вантажів різними видами транспорту розглядалися різними авторами, зокрема, М.Л. Шелухіним, Е.М. Деркач. Треба констатувати, що умови здійснення транспортування вантажів і пасажирів перевізниками різних галузей транспорту хоча й мають певні схожі риси, та в той же час характеризуються комплексом особливостей, які суттєво відрізняють їх. У світлі наведеного демонструється недостатність та необхідність висвітлення особливостей умов здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом та етапності їх виконання. Тому метою статті є встановлення умов здійснення регулярних пасажирських перевезень для набуття статусу перевізника та визначення етапності їх здійснення із одночасним визначенням їх особливостей та недоліків правового регулювання з формуванням пропозицій по удосконаленню.

Згідно ст.29 галузевого Закону України «Про автомобільний транспорт», для перевізника є обов'язковим статус суб'єкта господарювання. Відповідно до ст.3 ГК України, гос-

подарською діяльністю є діяльність суб'єктів господарювання, зокрема в сфері суспільного виробництва, спрямована на надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Зіставлення наведених характеристик регулярних автобусних перевезень з положеннями ст.3 ГК України чітко вказує на необхідність здійснення такої діяльності виключно суб'єктами господарювання.

Обов'язковою умовою діяльності суб'єкта господарювання є наявність установчих документів. Однак, у будь-якому випадку установчі документи перевізника мають містити інформацію про предмет його діяльності, а саме: надання послуг із внутрішніх перевезень пасажирів автобусами; надання послуг із міжнародних перевезень пасажирів автобусами.

Законодавством не встановлено обмежень щодо здійснення регулярних пасажирських перевезень суб'єктами господарювання лише визначеної організаційно-правової форми.

Оскільки регулярні пасажирські перевезення нерозривно пов'язані із застосуванням різноманітних типів автобусів, які в свою чергу є засобами підвищеної небезпеки, обов'язковою умовою здійснення діяльності перевізників є страхування їх цивільно-правової відповідальності, як власників наземних транспортних засобів та страхування життя та здоров'я пасажирів.

Здійснення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів встановлено Законом України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів». Положення щодо особистого страхування пасажирів регулярного автобусного транспорту встановлено ст.12 Закону України «Про автомобільний транспорт», п.12 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту». Саму процедуру страхування пасажирів визначає Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.1996 р. № 959 «Про затвердження Положення про обов'язкове особисте страхування від нещас-

них випадків на транспорті». Серед іншого звертають увагу на себе наступні положення цього акту. Згідно з пунктом 3 документу, що підтверджує страхування пасажирів під час здійснення регулярних пасажирських перевезень автомобільним транспортом, є квиток. На жаль, враховуючи всі переваги регулярних пасажирських перевезень, за статистикою регулярні пасажирські перевезення автобусним транспортом є найнебезпечнішим видом транспорту з найбільшою кількістю постраждалих та загиблих. Як було зазначено в п.3, основним документом, що підтверджує страхування пасажирів, є квиток. Однак, часто при потраплянні у ДТП автобусного транспорту з летальними наслідками або тяжкими ушкодженнями пасажирів, квитки не зберігаються зі зрозумілих причин. Таким чином, часто у самих потерпілих або їх близьких не залишається можливості підтвердити свій статус застрахованого пасажирів, а відповідно, й отримати грошову компенсацію. Така ситуація не є прийнятною, зокрема, з огляду на ст.32 Конституції України, яка гарантує кожному відшкодування матеріальної шкоди. Для вирішення цієї проблеми необхідне запровадження системи поіменного продажу квитків. При цьому зовсім не є необхідним вказувати прізвище, ім'я та по-батькові пасажирів на бланку квитка, але лише вноситиметься до бази даних проданих квитків. Окремо слід відзначити питання нерозголошення інформації щодо переміщення пасажирів. На бази даних, які будуть містити інформацію про конкретних пасажирів, слід поширити дію Закону України «Про захист персональних даних», що в тому числі буде включати відповідальність осіб за розголошення таких даних.

Таким чином, слід доповнити п.115 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» після абзацу другого наступним: «При продажу квитка касир має занести дані про прізвище та ім'я пасажирів». Пункт 121 слід доповнити наступним абзацом: «Встановлення даних щодо особи пасажирів обов'язкове та необхід-

не в разі виникнення потреби відновити проїзний документ у випадку його втрати».

Наступною умовою здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом є ліцензування цього виду діяльності.

В загальному вигляді механізм отримання ліцензії на внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів автобусами є наступним. До органу ліцензування подається заява встановленого зразка про видачу ліцензії. У ній зазначаються дані про суб'єкта господарювання-заявника.

Додатково необхідно подати вичерпний список додаткових документів, визначених Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 04.04.2001 р. № 756.

Наведена процедура свідчить про те, що видача ліцензії для здійснення регулярних пасажирських перевезень носить формальний характер, оскільки при винесенні компетентним органом рішення про її видачу неможливо достовірно встановити відповідність перевізника всій сукупності ліцензійних умов, затверджених Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.04.2010 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». У той же час, їх додержання обов'язкове для перевізників.

Відповідність перевізника ліцензійним умовам може встановлюватися лише спеціально уповноваженим органом на автомобільному транспорті в процесі проведення планових та позапланових перевірок.

Наведене свідчить про те, що в системі ліцензування регулярних пасажирських перевезень видача ліцензій, їх переоформлення, скасування і т.п. є лише формальністю, яка скоріше заважає здійсненню господарської діяльності.

З середини лютого 2010 р. суб'єкти господарювання не мали можливості виконувати

приписи законодавства щодо необхідності оформлення, переоформлення ліцензій, внаслідок видачі Головною державною інспекцією на автомобільному транспорті окремого доручення, яким було зобов'язано з 16.11.2010 р. припинити прийом від суб'єктів господарювання всіх заяв та документів, які до них додаються про отримання ліцензії. Необхідно врахувати, що вказане доручення не відміняло обов'язок суб'єкта господарювання здійснити оформлення, переоформлення ліцензії у передбачених випадках та наслідки невиконання цих приписів.

Підтвердження неефективності існуючого механізму ліцензування було визнано на державному рівні. Колегією Мінтрансу України було затверджено Рішення від 28.05.2004 р. №21 «Про стан роботи щодо ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів та багажу автомобільним транспортом загального користування та на таксі, забезпечення контролю виконання Ліцензійних умов та заходи щодо вдосконалення цієї діяльності».

Цим документом констатується, що робота по здійсненню ліцензування автоперевезень має ряд недоліків та невирішених питань, що негативно впливають на показники якості надання перевізниками послуг, та не в повній мірі дозволяє вирішувати завдання щодо забезпечення безпеки перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування. Основним недоліком діючої системи ліцензування визнається заявницький принцип видачі ліцензій, який без наявності механізму передліцензійної перевірки заявника не дозволяє виявити перевізників, які неспроможні належним чином організувати діяльність, не мають відповідної виробничої бази, рухомого складу та кваліфікованих спеціалістів.

Таким чином, при наведеному порядку ліцензування регулярних пасажирських перевезень, скасування самої необхідності отримання ліцензій у сфері регулярних пасажирських перевезень виглядає прийнятним. При цьому слід зберегти нормативно-правовий акт, який

буде визначати загальні та спеціальні організаційні, технічні та кваліфікаційні вимоги під час надання послуг з перевезення пасажирів і регулярним автобусним транспортом загального користування (роль якого виконують ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт»). Всі функції уповноваженого державного органу з контролю за дотриманням цих умов необхідно зберегти, як і інститут перевірок умов здійснення регулярних пасажирських перевезень.

При цьому необхідно подбати про збереження механізму яким при проведенні конкурсу на визначення перевізника на маршруті загального користування організатор або робочий орган мають перевіряти, чи мало місце протягом року до дати проведення конкурсу порушення умов здійснення перевезень учасником конкурсу. В разі виявлення таких фактів перевізник зніматиметься з участі в конкурсі. Враховуючи те, що в чинному порядку проведення конкурсу визначено, що до складу конкурсного комітету з визначення перевізників має входити представник Укртрансінспекції це буде легко зробити, оскільки саме на цей орган законодавством покладено повноваження з перевірки ліцензійних умов здійснення регулярних автобусних пасажирських перевезень.

З урахуванням наведених удосконалень умовою здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом має стати дотримання умов цих перевезень.

Поряд із дотриманням умов перевезень важливою умовою здійснення регулярних пасажирських автобусних перевезень виступає наявність договору або дозволу на їх здійснення.

Укладання договорів на право здійснювати перевезення характерне лише для внутрішньообласних маршрутів, оскільки на маршрутах, які виходять за межі області видаються дозволи.

Природа договору про надання права на перевезення пасажирів є досить суперечливою. Його суб'єктний склад ускладнює кваліфікацію цього договору, оскільки за таких умов його можна характеризувати або як адміністративний, або як господарський.

Згідно ст.3 КАС України визначальною особливістю адміністративного договору є участь суб'єкта владних повноважень, на реалізацію чийх владних управлінських функцій саме і укладається така угода.

Слід зауважити, що наведене визначення адміністративного договору в ст.3 КАС України є головною перепорою при визначенні правової природи договору на перевезення пасажирів. Зокрема, цим визначенням встановлено, що зміст такої угоди складають права та обов'язки сторін, які впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

З наведеного визначення залишається незрозумілим, що саме входить до кола договірних правовідносин, які впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, оскільки законодавчо чітко не сформульовано визначення владних управлінських функцій. Проблема відсутності визначення владних управлінських функцій визнана багатьма науковцями зокрема Н. Хлібороб, В.М. Бевзенко, Р.О. Куйбіда, В.Б. Авер'янов. В той же час слід зазначити, що Конституційний суд України відмовив своєю ухвалою у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України відмовив у відкритті конституційного провадження 15.02.2007 р. № 14-у/2007 (Справа № 2-14/2007) у наданні роз'яснень поняття адміністративного договору з огляду на необхідність уточнення його змісту на законодавчому рівні.

Слід відмітити, що при укладанні такого договору не здійснюється безпосереднього управління, оскільки при цьому сама процедура укладання такого договору підлягає регу-

люванню [1]. Організатор виступає не як суб'єкт владних повноважень, а як представник пасажирів, який через проведення особливої процедури відбору (проведення конкурсу) визначає перевізника, з яким укладається договір.

Виділимо також ту особливість, що договір на право перевезення пасажирів, як правило, містить значну кількість оперативно-господарських санкцій, зокрема, односторонньої відмови від договору. При цьому сторони можуть погодити будь-яку з існуючих оперативно-господарських санкцій, яку можливо застосувати до цих відносин, оскільки укладаються такі договори на основі вільного волевиявлення. Затвердження типового або примірнього договору на право перевезення пасажирів не передбачено.

Наведені підтвердження господарсько-правової природи договору про надання права на перевезення є не виключними. Постановою Пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» господарські суди на загальних підставах вирішують усі спори, пов'язані з укладенням, зміною, виконанням і розірванням усіх господарських договорів між суб'єктами господарювання і органами державної влади і місцевого самоврядування, включаючи договори, які укладаються шляхом проведення конкурсу, біржових торгів, аукціонів тощо.

Необхідно вказати, що договір на право перевезення пасажирів містить риси, не притаманні господарсько-правовим відносинам.

При укладанні договору на право перевезення пасажирів головною метою організатора є задоволення публічних потреб, а саме, створення умов для можливості здійснення проїзду пасажирями маршрутами загального користування. При цьому жодним чином не забезпечуються власні господарські потреби органа владних повноважень, він виступає «посередником» у виборі перевізника представляючи інтереси пасажирів. На особливість договору про надання права на пере-

зення пасажирів вказує і той факт, що його умови не зовсім характерні для цивільних договорів та принаймні один суб'єкт (орган владних повноважень), не наділений свободою вибору контрагентів.

Наведене частково відповідає ознакам адміністративного договору, сформульованим Р. Куйбідою [2].

Враховуючи проведені дослідження можна достеменно стверджувати наступне.

Основними ознаками договору між перевізником та організатором є :

- двосторонній характер угоди, при якому одна із сторін обов'язково є організатором перевезень в розумінні Постанови Кабінету Міністрів України № 1081;

- відсутність відносин влади і підпорядкування при укладанні та здійсненні договору (пункт 3 інформаційного листа 26.12.2005 р. № 3.2-2005, Верховного Суду);

- укладання на основі вільного волевиявлення;

- застосування значної кількості оперативно-господарських санкцій, особливо до сторони такого договору – перевізника;

- метою укладання договору для організатора є задоволення публічних інтересів, а не власних господарських потреб;

- договір укладається на основі особливо розпорядчого документу (протоколу засідання конкурсного комітету);

- суб'єкт владних повноважень обмежений у виборі контрагента процедурами визначеними нормативно.

З урахуванням цих особливостей не можливо остаточно визначити правову природу цього договору як господарського або адміністративного. Однак з урахуванням роз'яснень ВХСУ вказану категорію договорів можна умовно вважати господарськими. Зробити остаточний висновок з цього питання можливо буде лише після законодавчого закріплення понять адміністративного договору, господарської компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, а також владних управлінських функцій вказаних органів.

Іншою специфічною умовою здійснення регулярних пасажирських перевезень є укладення договору про надання автостанційних послуг – основою взаємовідносин між перевізниками та автостанціями.

Предметом цього договору є надання обов'язкових послуг, визначених ст.36 Закону України «Про автомобільний транспорт» перевізникові автостанцією.

Порядок формування вартості обов'язкових послуг автостанцій, які надаються перевізникові, регулюється нормативно та не підлягає вільному визначенню сторонами. Розділ IV наказу Мінтрансв'язку «Про затвердження Порядку регулювання діяльності автостанцій» визначає порядок розрахунку таких послуг.

Цей розрахунок є досить складним та заплутаним. Якщо глибоко не аналізувати послідовності дій та просто виокремити складові можна дійти хибного висновку щодо його доцільності та правильності. Зокрема, в ньому враховуються витрати (визначені у підпункті 3.3.1 п.3.3 наказу Мінтрансв'язку № 700), які несе автостанція для надання таких послуг. Однак, це зовсім не свідчить про те, що розмір збору встановлюється в залежності від цих витрат.

Витрати на здійснення діяльності автостанцій застосовуються лише для того, щоб встановити загальний розмір доходів на плановий рік. З цих доходів визначається кількість, яка припадає на послуги перевізникам. Однак при цьому питома вага таких послуг визначається шляхом визначення пропорції між автостанційним збором, послугами перевізникам за минулий рік. Таким чином, фактично легалізується самовільно встановлений автостанціями розмір вартості послуг перевізникам, який діяв до набрання чинності наказу Мінтрансв'язку № 700. Тобто розмір вартості послуг перевізникам не ставиться у залежність від витрат, які несе автостанція, а відповідно, не є економічно обґрунтованим.

Крім того, як видно з кінцевої розрахункової формули розмір вартості послуг перевізникам ставиться у залежність від загальної вартості квитків за тарифом. Однак, розмір

вартості послуг автостанції ніяким чином не пов'язаний з цим показником, і він не може впливати на нього.

Враховуючи той факт, що вартість послуг перевізникам автостанцією на пряму залежить від витрат, які несе остання – цей показник треба брати за основу при формуванні розрахунку. Перелік показників, які мають лягати в основу формування витрат, має відповідати підпункту 3.3.1 п.3.3 наказу Мінтрансв'язку № 700. При цьому необхідно враховувати, що ці витрати необхідно пропорційно розділити як на перевізників, так і на пасажирів, які сплачують автостанційний збір, оскільки відокремити витрати, які здійснюються для надання послуг перевізникам і пасажиром фактично неможливо, оскільки їх характер є взаємопов'язаним та нерозривним.

Наведене свідчить про доцільність наступного порядку формування автостанційного збору та послуг перевізникам.

Обґрунтовуються витрати на плановий рік за кожною статтею, визначеною у підпункті 3.3.1 п.3.3 наказу Мінтрансв'язку № 700, з врахуванням прогнозного індексу цін виробників промислової продукції, обсягу робіт та інших параметрів ( $B_n$ ).

На підставі аналізу кількості пасажирів, відправлених з території автостанцій за звітний період, обґрунтовується очікувана кількість пасажирів у плановому періоді ( $N_n$ ), враховуючи пасажирів, які придбавають квитки у касах автостанцій та за їх межами.

Суму витрат  $B_n$  необхідно розподілити порівну на кількість квитків, які будуть продані у майбутньому  $K$ . З отриманої суми половину сплачує пасажир в оплату автостанційного збору, а іншу частину перевізник в оплату послуг наданих йому автостанцією.

В договорі на надання послуг автостанцією перевізникові буде вказуватись саме ця частина і сплачуватись вона буде саме в розрахунку на один проданий квиток. Враховуючи, що така сума буде коригуватись кожного року в договорі, слід зробити про це застереження для актуалізації ціни на такі послуги.

З урахуванням наведених пропозицій доцільно внести зміни до наказу Мінтрансв'язку № 700.

Пункт 3.3.3 викласти в наступній редакції:

«На підставі аналізу кількості пасажирів, відправлених з території автостанцій за звітний період, обґрунтовується очікувана кількість пасажирів у плановому періоді ( $N_n$ ), враховуючи пасажирів, які придбавають квитки у касах автостанцій та за їх межами».

Пункт 3.3.4 викласти в наступній редакції:

«Визначається сума автостанційного збору розрахунку на один проданий квиток».

$$(B_n \div K) \div 2 = A_n$$

Пункти 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.3.9 видалити.

Пункт 3.3.10 перейменувати в пункт 3.3.5.

Пункт 4.3 викласти в наступній редакції:

«Розмір вартості послуг які надаються автостанцією перевізникові розраховується в порядку розрахування автостанційного збору, який визначений цим порядком та встановлюється у розмірі із розрахунку на один проданий квиток».

Окрім визначення вартості наданих послуг за договором між перевізником та автостанцією свої особливості має і строк дії такої угоди.

Надання послуг автостанцією перевізникові нерозривно пов'язано із наявністю договору про перевезення пасажирів між перевізником та організатором або дозволу на регулярні пасажирські перевезення. Таким чином, як мінімум на весь час дії таких договору та дозволу перевізник буде зацікавлений у послугах автостанції, оскільки без них унеможливується виконання умов перевезення. Враховуючи це, договір про надання послуг автостанцією має укладатися, як мінімум, на час дії договору чи дозволу на перевезення.

Сумуючи наведені умови можна стверджувати, що набуття статусу перевізника, який має право здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом має конкретні етапи.

В залежності від їх проходження можна визначити послідовність набуття статусу суб'єкта господарювання, ліцензування, дотри-

мання ліцензійних умов перевезень, набуття дозволу або договору на перевезення.

Наведений перелік потребує спрощення шляхом виключення з нього ліцензування та зміни наступного за ним етапу на дотримання умов перевезень. Основним аргументом при цьому виступає заявницький характер отримання ліцензії. При цьому якість послуг, які будуть надаватись перевізниками не постраждає оскільки забезпечення дотримання умов здійснення регулярних пасажирських перевезень буде забезпечуватись за рахунок проведення перевірок перевізників.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юстиніан, 2007. – 2008 с.
2. Куйбіда Р. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці / Куйбіда Р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/adminyust/1067-administrative-justice-key-issues-and-ways-to-overcome-them-ua.html>.

*Хромов О. І. Умови здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом / О. І. Хромов // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1112–1118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13xoipat.pdf>*

Виконано аналіз умов здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом для набуття статусу перевізника. Встановлюються етапність здійснення основних з них таких як ліцензування, дотримання ліцензійних умов перевезень, набуття дозволу або договору на перевезення. Розглянуто їх особливості правового регулювання.

\*\*\*

*Хромов А.И. Условия осуществления регулярных пассажирских перевозок автобусным транспортом.*

Выполнен анализ условий осуществления регулярных пассажирских перевозок автобусным транспортом для получения статуса перевозчика. Устанавливаются этапность осуществления основных из них, таких как лицензирование, соблюдение лицензионных условий перевозок, получения разрешения или договора на перевозку. Рассмотрены их особенности правового регулирования.

\*\*\*

*Khromov A.I. Conditions of Regular Passenger Bus Transportation*

The conditions of regular passenger bus transportation for becoming a carrier analyze. Establish phased implementation of the basic ones such as licensing, the licensing terms of transportation, entry permit or contract of carriage. Consider their particular regulations.