

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ПАСАЖИРІВ ТА БАГАЖУ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ

Державне некомерційне підприємство
«Державний університет «Київський авіаційний інститут»
проспект Любомира Гузара, 1, 03058, Київ, Україна
E-mail: cube_84@ukr.net

Мета статті полягає у здійсненні правового аналізу нормативного забезпечення порядку організації перевезення пасажирів автомобільним транспортом, виявлення прогалин, проблем правового регулювання та на основі отриманих результатів надання відповідних пропозицій для шляхів їх подолання. **Методи дослідження** полягають в аналізі порядку нормативного регулювання обстеження пасажиропотоків для вивчення попиту чи визначення рівня забезпечення потреб населення пасажирським автомобільним транспортом, дослідження проблем нормативно-правового порядку реалізації відкриття нових автобусних маршрутів в Україні, оцінку ефективності дії порядку організації перевезень пасажирів автомобільним транспортом на теперішній час. **Результати:** аналіз нормативно-правового регулювання порядку організації перевезення пасажирів та багажу автомобільним транспортом виявив окремі і системні недоліки забезпечення прав як перевізників, так і пасажирів, у контексті реалізації права на проведення господарської діяльності з відкриттям нових маршрутів, та пасажирів стосовно безпеки дорожнього покриття та щодо вибору місця посадки та висадки пасажирів. За результатами дослідження вбачається необхідність оновлення нормативного забезпечення у сфері перевезень пасажирів автомобільним транспортом. **Обговорення:** аналіз предмету дослідження свідчить про необхідність приведення нормативно-правової бази до вимог та викликів сьогодення в межах перевезень пасажирів автомобільним транспортом. Враховуючи прогалини та недоліки, важливо розробити та впровадити ефективні механізми контролю, що дозволять забезпечити дотримання норм та стандартів під час здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання (автомобільними перевізниками), що в свою чергу допоможе покращити умови перевезень пасажирів, забезпечити та збільшити попит на транспортні послуги.

Ключові слова: перевізники (ліцензіати); пасажирів; автобус; автомобільний; маршрут; розклад; дозвіл; послуги; безпека; права; автостанції; дорожнє покриття; інфраструктура; господарська діяльність.

Постановка проблеми та її актуальність. Відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» (далі – Закон) визначено, що пасажирськими перевезеннями є перевезення пасажирів легковими автомобілями або автобусами [1]. У ст. 1 Закону дається визначення термінів, які вживаються в останньому. При цьому,

законодавець фактично дає класифікацію за різними видами перевезення пасажирів. Так, наприклад:

- залежно від режиму руху, які поділяються на:

а) перевезення пасажирів у звичайному режимі руху;

б) перевезення пасажирів в експресному режимі руху.

- залежно від режиму маршрутного таксі, які поділяються на міські та міжміські перевезення пасажирів;

- перевезення пасажирів легковим автомобілем на замовлення;

- залежно від регулярності пасажирських перевезень, які поділяються на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування за умовами, визначеними паспортом маршруту, затвердженим в установленому порядку органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування за умовами, визначеними паспортом маршруту, затвердженим в установленому порядку уповноваженими органами Договірних Сторін у разі міжнародних перевезень;

- регулярні спеціальні пасажирські перевезення, які поділяються на внутрішні та міжнародні.

Виходячи тільки з однієї цієї класифікації видів перевезення пасажирів, з упевненістю можемо говорити, що це складний вид соціальної діяльності, як спосіб організації та існування соціального організму. І слід зауважити, що цей вид діяльності для того, щоб він діяв і міг задовольнити увесь час зростаючі потреби у перевезенні пасажирів та багажу, має гарантуватися з боку профільних органів державної влади та їх посадових осіб. Відповідні органи в особі Міністерства розвитку громад та територій України, обласних державних адміністрацій, міських рад мають займатися не лише формуванням політики, але і її реалізацією, при цьому реалізація має здійснюватися і в контексті розбудови інфраструктури, яка б забезпечувала нормальне функціонування здійснення перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом. Так, наприклад, відповідно до положень Закону перевізники мають зупинятися тільки на автостанціях, але на практиці складається ситуація, коли переважна кількість автостанцій знаходиться у приватній власності, сервіс яких у більшості випадків бажає бути кращим, а оплата, яку має сплачувати перевізник за договором з власником автостанції, є за-

високою. При цьому послуги, що нібито входять до вартості, абсолютно є незадовільними в контексті їхньої якості і потребують масштабного удосконалення, або ж узагалі є відсутніми, незважаючи на те, що вони по факту оплачені.

Наступне, це стан доріг, стан дорожнього покриття в більшості не задовольняє дорожні служби та органи поліції, щоб вони могли погодити акти відповідальності ділянок робіт на предмет їх безпечності та комплектації дорожніми знаками та дорожньою розміткою. Великі міста кінче потребують розбудови нових дорожніх розв'язок, державних автостанцій. Також внаслідок збільшення швидкостей та інтенсивності руху транспортних потоків питання забезпечення безпеки руху та пропускної здатності на перетинах і примиканнях доріг стало набувати все більшого значення, оскільки з розвитком автомобільного руху кількість дорожньо-транспортних пригод безупинно зростає [2, с. 8].

Вищезазначене потребує активних та постійних дій з боку державних органів в реалізації державної політики, щоб забезпечити гарантування діяльності перевізників для задоволення постійно зростаючих потреб суспільства у безпечних перевезеннях громадян нашої держави, їх багажу із пункту А до пункту Б.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Питання порядку та проблем правового регулювання інституту перевезення пасажирів автомобільним транспортом висвітлювались у працях: Н.С.Аленіна, І.В.Булгакова, В.К.Гіжевського, В.Разводовського, І. Ніколаєнко, Ю. Шевчука та ін. Втім, питання правового забезпечення, правового регулювання з урахуванням стрімкої динаміки суспільних відносин та потреб суспільства у здійсненні перевезень, на нашу думку, завжди буде залишатися актуальним, особливо в контексті перевезень пасажирів автомобільним транспортом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідний наказ Міністерства інфраструктури України від 15.07.2013 № 480 «Про затвердження Порядку організації перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 липня 2013 р. за № 1282/23814 (далі – Поря-

док), на нашу думку, закріплює застарілий підхід до обстеження пасажиропотоків для вивчення попиту чи визначення рівня забезпечення потреб населення пасажирським автомобільним транспортом, адже аналіз пасажиропотоків здійснюється ще за такими методами як: табличний, обліковий, візуальний (п. 2.4. Порядку) [3].

Відповідно до п. 2.7 Порядку табличний метод застосовується для обстеження пасажиропотоків на найбільш завантажених маршрутах, де визначається кількість пасажирів, які на зупинках увійшли до автобуса та вийшли з нього. Цей метод застосовується на міських та приміських автобусних маршрутах загального користування [3].

Обліковий метод визначення початкових та кінцевих пунктів поїздки пасажирів застосовується для оброблення відомостей про продані на кожен рейс квитки із систематизацією цієї інформації та з подальшим моделюванням пасажиропотоків. Цей метод застосовується на міжміських автобусних маршрутах загального користування (п. 2.8 Порядку) [3].

Візуальний метод обстеження пасажиропотоків проводиться шляхом візуального визначення рівня наповнюваності автобусів у години «пік» на визначених організатором пасажирських перевезень чи автомобільним перевізником найбільш завантажених зупинках маршруту та (або) у пунктах пересадок на інші маршрути (п. 2.9 Порядку) [3].

Слід зауважити, що положення Порядку в п. 2.7 – 2.9 на нашу думку є морально застарілими в умовах всеохоплюючої цифровізації більшості процесів у різних сферах життєдіяльності суспільства, тому така процедура має невід’ємно діджиталізуватися. Варто також зауважити, що ті чи інші підрахунки, які необхідно здійснювати при обстеженні пасажиропотоків за участю фізичних осіб, можна ставити під сумнів стосовно їх правдивості та точності. Підхід шляхом проведення анкетування та підрахунків людьми в сучасних умовах технічного розвитку є віджитий. Тим більше, якщо говорити про міський державний регулярний транспорт, який перевозить пасажирів, то на останніх встановлені валідатори, які можна було б використовувати в свою чергу для підрахунку пасажиропо-

току в будь-який час, в тому числі в час пік. Таким чином, використовувались би тільки статистичні дані про кількість людей, які оплатили за проїзд, без ознайомлення з відповідними даними, що відносяться до персональних даних. Це б допомогло уникнути встановлення додаткових окремих пристроїв на більшості транспорту, що здійснює перевезення населення в межах міста. Що стосується міжміських, міжобласних перевезень пасажирів, то в цих випадках для визначення пасажиропотоку на відповідному маршруті та його рентабельності звичайно необхідно запроваджувати використання нових видів гаджетів або застосовувати підготовку та провадження обстеження пасажиропотоків на маршрутах по аналогії з міським видом транспорту.

Пунктом 2.11 Порядку визначено, що перед відкриттям міського, приміського, міжміського внутрішньообласного та міжобласного автобусних маршрутів відповідний організатор перевезень створює комісію (далі – Комісія) за участю представників Укртрансбезпеки (її територіальних органів), Державтоінспекції, відповідних дорожньо-експлуатаційних організацій (за згодою) [3]. Думається, що створення Комісій теж є пережитком минулих часів, що в тому числі створює корупційні ризики з боку її представників, а тому є вкрай необхідним забезпечити вирішення таких питань у цифровому порядку. Наприклад, подання перевізниками відповідного пакету документів, який має бути передбачений НПА, що буде розглядатися організатором перевезень через відповідну програму на відповідність для прийняття остаточного рішення щодо надання дозволу на перевезення чи відмови у наданні такого дозволу.

Слід також зауважити, що згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» відповідний адміністративний орган приймає рішення, а отже делегування повноважень організатора перевезень не може бути покладено на іншу державну установу [4]. Водночас, згідно з п. 80 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності» № 55 від 17 січня 2018 р. передбачено, що рішеннями організаційно-розпорядчого чи нормативно-правового характеру є накази [5]. Отже, Мініфраструктури як

організатор перевезень у відповідності із Законом має приймати рішення у формі наказу. Отже, незважаючи на діджиталізацію процесу відкриття міжобласних маршрутів, функції організатора перевезень і надалі будуть покладені на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері транспорту.

Також, необхідно зауважити, що Комісією здійснюється обстеження доріг та дорожніх об'єктів, на підставі чого складається акт про готовність автобусного маршруту до відкриття, але Порядок не встановлює, які саме недоліки доріг при їх фіксації можуть стати причиною прийняття Комісією рішення про неготовність автобусного маршруту до відкриття.

На сьогодні обстеження ділянок доріг на всій ділянці дороги, по якій передбачається відкриття маршруту відповідно до Порядку має здійснювати Державтоінспекція, а не відповідні органи поліції. Варто зауважити, що дорожні служби, а також органи поліції не можуть погодити акт відповідності ділянок доріг, адже останні знаходяться в незадовільному стані стосовно їх безпечності та наявності необхідних дорожніх знаків, та розмітки. Тому, відсутність необхідного фінансового забезпечення ділянок доріг за відповідними маршрутами призводить до того, що відповідні маршрути відкритися не можуть, або якщо навіть необхідне фінансування є, то, на жаль, у більшості випадків проведення ремонту та укомплектування ділянок доріг всім необхідним за планом їх проведення має відбутися за рік, а то і більше.

Варто, на нашу думку, звернути увагу на п. 2.12 Порядку про те, що обстеження доріг та дорожніх об'єктів проводиться з метою визначення відповідності стану, типу покриття і ширини проїзної частини дороги та узбіч, горизонтальних і вертикальних радіусів кривих, похилів, видимості та облаштування доріг, а також залізничних переїздів відповідно до вимог Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони [3]. Слід зазначити, що автобусний рух через переїзд допускається тільки на регульованих залізничних переїздах за умови погодження власником залі-

зничної колії та позитивного висновку комісії (п. 2.23 Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів (далі – Інструкція)) [6]. Склад відповідної комісії передбачений у пункті 2.9 Інструкції, при цьому переїзди без чергового працівника повинні мати пристрої контролю справності автоматики переїзду у чергового по станції (на дільницях, обладнаних диспетчерською централізацією – у поїзного диспетчера). З урахування змісту зазначених положень Порядку та Інструкції, можна дійти висновку, коли залізничний переїзд є нерегульованим, то і в цьому випадку відкрити новий автобусний маршрут не вдасться.

Варто зазначити, що за умови прийняття Комісією рішення про відкриття маршруту, представник організатора пасажирських перевезень повинен взяти участь у пробному рейсі, але Порядок не встановлює вимоги до проведення даного рейсу, вимог до автотранспорту, не зазначає, що слід розуміти під поняттям «пробний рейс».

Отже, питання обстеження пасажиропотоків і доріг не є логічним та не має ефекту. У зв'язку з правовою невизначеністю пробного рейсу, його значення в Порядку є також неефективним та потребує виключення.

На противагу створення Комісії, відповідні питання про відкриття маршрутів та надання дозволів перевізникам можливо вирішувати в цифровому форматі. Всі процеси, пов'язані з подачею документів та оформленням документів для відкриття міжобласних автобусних маршрутів, можливо діджиталізувати. Для цього можливо використовувати електронну платформу для електронного оформлення документів та електронної подачі.

Варто зауважити, що Укртрансбезпека забезпечує видачу дозволів на міжобласні маршрути за результатом прийняття позитивного рішення Мінінфраструктури.

Наприклад, система може працювати наступним чином: перевізник заходить до особистого кабінету в електронній системі → подає заяву (та необхідні документи) через цю електронну систему → підписує заяву КЕП → документи надходять до організатора перевезень (Мінінфраструктури) на опрацювання → протягом

встановленого Порядком періоду перевізник отримує інформацію про прийняте рішення (відкриття маршруту або відмову у відкритті).

Водночас, Законом України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що адміністративний орган має протягом трьох робочих днів залишити заяву (документи) без руху у разі наявності на те правових підстав, тому доцільно таку ж норму передбачити у новому розробленому Порядку для відкриття маршрутів.

Висновки. Враховуючи викладене, необхідно визначити чітку схему та порядок дій щодо обстеження пасажиропотоків та цифровізувати відповідну діяльність.

Доцільно встановити чіткий алгоритм та критерії визначення підстав, що будуть визначати потребу у відкритті нових маршрутів, а також періодичності обстеження пасажиропотоків.

Вбачається потреба у виключенні норм стосовно здійснення пробного рейсу, адже відповідна процедура в Порядку має більше неузгодженостей і нормативних прогалів, що фактично унеможливує його реалізацію на практиці.

Вбачається необхідність у розробці нового алгоритму дій стосовно відкриття нових маршрутів організатором перевезень.

Таким чином, Порядок потребує перегляду в сторону його спрощення, діджиталізації процесів оформлення документів, перегляду постанов Кабінету Міністрів України № 176 від 18 лютого 1997 р. «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» та № 1081 від 03 грудня 2008 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», а також наказів Мінтрансзв'язку № 278 від 07 травня 2010 р. «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження паспорта автобусного маршруту» та № 279 від 07 травня 2010 р. «Про затвердження форми дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, порядку його видачі та анулювання» в частині напрацювання єдиного підходу до організації внутрішніх регулярних пасажирських перевезень.

Література

1. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2344-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text> (дата звернення: 05.12.2024).

2. Потійчук О.Б., Піліпака Л.М. Транспортні розв'язки: навч. посібник. Рівне: НУВГП, 2020. 263 с. URL: https://ep3.nuwm.edu.ua/19648/1/tr_posib_2.pdf (дата звернення: 05.12.2024).

3. Про затвердження Порядку організації перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом: Наказ Міністерства інфраструктури України від 15 лип. 2013 р. № 480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1282-13#Text> (дата звернення: 05.12.2024).

4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 05.12.2024).

5. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.12.2024).

6. Інструкція з улаштування та експлуатації залізничних переїздів: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 26 січ. 2007 р. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0162-07#Text>

References

1. Pro avtomobilnyy transport: Zakon Ukrayiny vid 05 kvit. 2001 r. № 2344-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text> (data zvernennya: 05.12.2024).

2. Potiychuk O.B., Pilipaka L.M. Transportni rozvyazky: navch. posibnyk. Rivne: NUVHP, 2020. 263 s. URL: https://ep3.nuwm.edu.ua/19648/1/tr_posib_2.pdf (data zvernennya: 05.12.2024).

3. Pro zatverdzhennya Poryadku orhanizatsiyi perevezen pasazhyriv ta bahazhu avtomobilnym transportom: Nakaz Ministerstva infrastruktury Ukrayiny vid 15 lyp. 2013 r. № 480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1282-13#Text> (data zvernennya: 05.12.2024).

4. Pro administrativnu protseduru: Zakon Ukrayiny vid 17 lyut. 2022 r. № 2073-IX. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
(data zvernennya: 05.12.2024).

5. Deyaki pytannya dokumentuvannya upravlinskoyi diyalnosti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 17 sich. 2018 r. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 05.12.2024).

6. Instruktsiya z ulashtuvannya ta ekspluatatsiyi zaliznychnykh pereyizdiv: Nakaz Ministerstva transportu ta zvyazku Ukrayiny vid 26 sich. 2007 r. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0162-07#Text>

Nazar Maliarchuk

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR ORGANIZING THE TRANSPORTATION OF PASSENGERS AND BAGGAGE BY ROAD

State Non-Commercial Company «State University «Kyiv Aviation Institute»
Liubomyr Huzar Avenue, 1, 03058, Kyiv, Ukraine
E-mail: cube_84@ukr.net

The purpose of the article is to carry out a legal analysis of the provisions of Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine dated 15.07.2013 No. 480 “On Approval of the Procedure for Organization of Passenger and Luggage Transportation by Road”. The research methods are to analyze the procedure for regulatory regulation of passenger traffic surveys to study the demand or determine the level of satisfaction of the population’s needs by passenger road transport, to study the problems of the regulatory and legal procedure for implementing the opening of new bus routes in Ukraine, to assess the effectiveness of the procedure for organizing passenger transportation by road transport at the present time. Results: the analysis of the legal and regulatory framework governing the organization of passenger and luggage transportation by road has revealed individual and systemic shortcomings in ensuring the rights of both carriers and passengers in the context of exercising the right to conduct business activities with the opening of new routes, and passengers in relation to road safety and the choice of passenger boarding and disembarkation points. According to the results of the study, there is a need to update the regulatory framework in the field of passenger transportation by road. Discussion: the analysis of the subject matter of the study indicates the need to bring the regulatory framework in line with the requirements and challenges of today’s passenger transportation by road. Taking into account the gaps and shortcomings, it is important to develop and implement effective control mechanisms that will ensure compliance with norms and standards in the course of economic activity by business entities (road carriers), which in turn will help to improve the conditions of passenger transportation, ensure and increase the demand for transport services.

Key words: carriers (licensees); passengers; bus; automobile; route; schedule; permit; services; safety; rights; bus stations; road surface; infrastructure; business activity.

Стаття надійшла до редакції 06.12.2024