



Матеріали публікуються з метою їх публічного обговорення

ОСНОВНІ ПРАВОВІ ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО АВТОМОБІЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ”

Анотація. Запропоновано зміни до Закону України “Про автомобільний транспорт”, в яких враховано численні зауваження до чинної редакції Закону, а також досвід розвинених країн Європи з питань законодавчого регулювання діяльності автомобільного транспорту.

Ключові слова: автомобільний транспорт, несамозайнятий перевізник, перевізник, послуга, самозайнятий перевізник.

Аннотация. Предложены изменения в Закон Украины “Об автомобильном транспорте”, в которых вошли многочисленные комментарии к действующей редакции Закона и опыт развитых стран Европы по правовому регулированию автомобильного транспорта.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, несамозайнятий перевозчик, перевозчик, услуга, самозанятый перевозчик.

Annotation. The changes to the Law of Ukraine “About Automobile Transport”, which included numerous comments to the current edition of Law and the experience of developed countries of Europe on the legal regulation of road transport.

Key words: road transport, not self-employed carrier, carrier, service, self-employed carrier.

Вступ

Перехід економіки на ринкові принципи вимагає нових умов і вимог до діяльності операторів автомобільного транспорту. Передусім це стосується забезпечення суспільства перевезеннями пасажирів та вантажів на задовільному рівні обслуговування з обґрунтованою вартістю цих послуг і особливо – із забезпеченням безпеки перевезень та справедливої конкуренції.

Якщо при запровадженні цивілізованих ринкових умов вартість послуг буде саморегульованою, то перевезення можуть бути забезпечені тільки за умови запровадження зрозумілого державного регулювання діяльності автомобільного транспорту.

На жаль, останнім часом збільшилась кількість дорожньо-транспортних пригод на автомобільному транспорті, що викликає занепокоєння у суспільстві.

Особливо це стосується автобусного транспорту, де значно збільшилась кількість аварій з тяжкими наслідками, зокрема на залізничних переїздах.

Аналіз цих аварій свідчить, що однією з причин їх виникнення є недостатній рівень підготовки водіїв та власників транспортних засобів.

Майже 90% власників транспортних засобів, що мають до 10 автомобілів, не мають вищої профільної освіти або фахової підготовки, а також фахівців з такою освітою, що відповідають за безпеку перевезень.

Роздержавлення потужних автотранспортних підприємств призвело до умов, коли на автобусний транспорт його ж власниками залучаються водії, які не мають достатнього досвіду роботи і необхідних знань щодо правил перевезення пасажирів.

Значна кількість водіїв, що працюють за наймом, не забезпечується необхідними умовами праці та відпочинку, режим їх роботи, як і режим роботи самозайнятих перевізників, залишаються практично поза контролем.

Наслідком такого стану є те, що до ринку послуг з перевезень пасажирів автомобільним транспортом допускаються перевізники, які не забезпечують елементарні вимоги законодавства щодо необхідної передрейсової підготовки водіїв і транспортних засобів.

Залишаються нерегульованими відносини власників автостанцій з перевізниками, з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основним недоліком чинного закону “Про автомобільний транспорт” є відсутність механізму реалізації викладених правових норм, який включав би застосування санкцій до порушників транспортного законодавства.

Основна частина

Загалом до чинної редакції Закону України “Про автомобільний транспорт” було внесено



біля 120 змін, направлених на гармонізацію Закону з нормами ЄС.

Запропоновані зміни будуть стимулювати створення потужних автопідприємств, цивілізованого ринку транспортних послуг, запровадження системи професійної підготовки водіїв та фахової підготовки власників транспортних засобів для надання Послуг, створення прозорих умов проведення конкурсів на регулярних автобусних маршрутах, посилення відповідальності Перевізників та власників автостанцій за порушення транспортного законодавства, що сприятиме підвищенню безпеки перевезень та комфортності поїздок пасажирів.

У нових змінах до Закону України “Про автомобільний транспорт”, як у більшості аналогічних законів розвинених країн Європи та країн СНД, сфера дії поширюється на автотранспорт загального користування і не охоплює сферу перевезень автотранспортом незагального користування (автотранспорт МОЗ, МВД, МЧС та інших силових структур), перевезення для власних потреб, а також перевезення пасажирів та вантажів в особливий період – у разі надзвичайних ситуацій.

Дано визначення терміну Послуга – перевезення пасажирів чи вантажів за договором, в якому обов’язково погоджується предмет, ціна та строк дії договору.

Наведено визначення автомобільного Перевізника, який надає Послуги, а також визначення Несамозайнятого та Самозайнятого перевізників, які надають Послуги відповідно із застосуванням праці найманих водіїв та без застосування праці найманих водіїв.

До категорії Самозайнятих перевізників належать власники не тільки таксі (як у чинній редакції Закону), а й власники автобусів, вантажних та легкових автомобілів, які не застосовують працю найманих водіїв і самі працюють водіями.

Послуги поділяються на ті, що ліцензуються, і на ті, що не ліцензуються. Ліцензована сфера Послуг, як сфера підвищеної небезпеки, вимагає від Перевізників або наявності профільної вищої освіти або фахової підготовки, а водії – підвищення кваліфікації.

При цьому, Самозайняті перевізники, які мають намір надавати ліцензовані послуги, проходять підвищення кваліфікації як водії та фахову підготовку як Перевізники.

Таким чином, ліцензія на вид діяльності, що ліцензується, надається Перевізнику, який має вищу профільну освіту або фахову підготовку та залучає водіїв, які пройшли підвищення кваліфікації.

Керуючись зазначеним вище було сформульовано вимоги до кожної категорії таких Перевізників, обумовлено засоби державного регулювання їхньої праці, визначено необхідний перелік доку-

ментів для перевезення, окреслено їхні права та обов’язки.

Для всіх категорій Перевізників дорожній лист стає обов’язковим. Власник транспортних засобів, який використовує працю найманих водіїв, може застосовувати дорожній лист для власних потреб.

Для водіїв, що надають Послуги, замість дорожнього листа запроваджується індивідуальна контрольна книжка водія, в якій визначається початок та кінець робочої зміни, режим його праці та відпочинку, перевірка технічного стану транспортного засобу та стану здоров’я водія перед виїздом на маршрут.

Для Самозайнятих перевізників запроваджується також сервісна книжка, в якій визначається проходження технічного обслуговування транспортного засобу.

Змінами до Закону передбачається обов’язкова професійна підготовка водіїв для надання послуг, що ліцензуються, як одержання водіями додаткових знань законодавства та організаційно-методичних норм щодо правил надання послуг для забезпечення необхідного рівня безпеки і якості перевезень.

Дано визначення терміну Автопідприємство – юридична особа, що відповідає вимогам законодавства до автомобільного підприємства, які встановлює профільне міністерство.

Сформульовано норму щодо перевезення пасажирів у режимі маршрутного таксі. Такі перевезення можуть здійснюватись тільки автобусами, пасажиромісткістю не більше 16 місць, конструкція яких передбачає перевезення винятково пасажирів, що сидять, з дотриманням усіх зупинок, передбачених розкладом руху, залишаючи право водія робити посадку та висадку пасажирів за їх вимогами на шляху прямування автобуса додатково до зупинок, передбачених розкладом руху.

Внесено зміни до системи ліцензування перевезень. Передбачається проведення перевірки Перевізника за місцем його розташування на його відповідність ліцензійним умовам.

При цьому, ліцензія надається Перевізнику, який має вищу профільну освіту або фахову підготовку, яка здійснюється у порядку, визначеному профільним Міністерством, та забезпечує передрейсову підготовку водіїв та транспортних засобів відповідно до вимог законодавства.

Обумовлено взаємовідносини Організатора регулярних перевезень з Перевізником, який за результатами конкурсу обслуговує регулярний маршрут, а саме: закриття маршруту чи зміна шляху прямування та інших умов перевезень може здійснюватись Організатором регулярних перевезень тільки за погодженням з Перевізником, і Організатор регулярних перевезень має право самостійно, без погодження з Перевізником здійснювати такі заходи тільки за обставин,



які не дають змогу функціонувати регулярному маршруту за параметрами, визначеними його паспортом (зміна дорожніх умов, закриття ділянок доріг з різних причин тощо).

Визначено правову процедуру відкриття регулярного автобусного маршруту, що передбачає обов'язкове техніко-економічне обґрунтування на підставі вивчення попиту на перевезення.

Організатору регулярних перевезень надається право відкривати нерентабельні регулярні автобусні маршрути (соціально необхідні) за умови визначення обсягів та джерел фінансових дотацій, які включаються до умов роботи на маршруті при проведенні конкурсу.

Посилено механізм державного регулювання діяльності таксі.

Кількість таксі у містах (регіонах) регулюється шляхом її квотування у законодавчо визначеному порядку, а легкові автомобілі, переобладнані для використання як таксі, підлягають державній переереєстрації.

До переобладнання устаткуванням для використання як таксі допускаються легкові автомобілі, вимоги щодо конструкції, екології та терміну експлуатації яких визначає профільне Міністерство.

Введено норму щодо чисельності штатних працівників автомобільних перевізників, обліковий склад яких за рік при визначенні кількості робочих місць для працевлаштування інвалідів визначається без врахування водіїв.

Впорядковано взаємовідносини Перевізників з Організаторами регулярних перевезень та власниками автостанцій. Вони ґрунтуються на примірних договорах, які дають змогу уніфікувати загальні підходи щодо державного регулювання діяльності автомобільного транспорту в усіх регіонах України.

Внесено кардинальні зміни до організації роботи автостанцій.

Вилучено норму щодо стягування автостанційного збору з пасажирів. Фінансування автостанцій відбувається за рахунок плати Перевізників за заїзд на автостанцію, а також надання автостанцією платних послуг пасажиром (за винятком послуг кімнати матері та дитини).

З метою посилення контролю за “нелегальними” перевізниками введено норму щодо відправлення/прибуття автобусів приміських, міжміських та міжнародних регулярних маршрутів. Вони здійснюється тільки з автостанцій, а в разі їх відсутності — із зупинок, передбачених розкладом руху. Відправлення/прибуття автобусів на регулярних спеціальних маршрутах та маршрутах нерегулярних перевезень забороняється з автостанцій, а також із зупинок регулярних маршрутів (не ближче ніж 500 метрів від місця їх розташування).

Суттєво змінено підходи до процедури проведення конкурсу на перевезення пасажирів автобусами на регулярних маршрутах.

Якщо у чинному Законі Перевізник — переможець конкурсу не має права залучати для обслуговування маршрутів інших Перевізників, то у запропонованій редакції Закону він набуває такого права за умови, якщо він відповідає вимогам до Автопідприємства.

Перевізник-переможець конкурсу, який має статус Автопідприємства, має право для обслуговування маршруту (маршрутів) залучати інших Перевізників за умови дотримання ними всіх умов конкурсу та повної відповідальності за це Автопідприємства.

Залучатись можуть Перевізники, які:

- мають ліцензію на визначений вид послуг;
- відповідають законодавчим вимогам до Перевізника;
- мають автобуси, які відповідають умовам конкурсу;
- уклали з Автопідприємством договір на передрейсове забезпечення безпеки Послуг.

Правова основа змін до процедури конкурсу передбачає створення переваги Перевізникам зі статусом Автопідприємства, значне зменшення кількості Перевізників, з якими Організатор регулярних перевезень укладає договори на обслуговування регулярних автобусних маршрутів та зобов'язаний забезпечити контроль за виконанням конкурсних умов, що сприятиме підвищенню загального рівня організації перевезень та їх надійності.

Вдосконалені підходи та процедура оцінки претендентів.

Вона базується на бальній оцінці основних параметрів, що характеризують спроможність Перевізника безпечно і якісно забезпечувати перевезення пасажирів на об'єкті конкурсу.

Переможець конкурсу визначається шляхом порівняння сумарної бальної оцінки параметрів, які характеризують претендентів і віддзеркалюють їх спроможність безпечно і якісно забезпечувати перевезення пасажирів.

Обов'язковими параметрами характеристики претендентів, які враховуються при нарахуванні балів, є:

- наявність документу, що засвідчує одержання Перевізником статусу “Автопідприємство”;
- кількість автобусів, які є власністю Перевізника або використовуються ним на законних підставах;
- строк експлуатації автобусів;
- організація на одній території контролю технічного стану автобусів та контролю здоров'я водіїв перед виїздом на маршрут;
- наявність у штатному розкладі фахівців з вищою профільною освітою, відповідальних за технічний стан, обладнання та експлуатацію автобусів;



– наявність у штатному розкладі медичних працівників для щозмінного медичного огляду водіїв;

– наявність сертифіката відповідності послуг з перевезення пасажирів автобусами ліцензійним умовам;

– наявність свідоцтва відповідності автобусів параметрам комфортності (для міжміських та міжнародних перевезень);

– досвід роботи Перевізника на маршруті (маршрутах), що є об'єктом конкурсу;

– наявність диспетчерської системи контролю за рухом автобусів;

– стан транспортної дисципліни Перевізника за попередній період.

До переліку параметрів, що характеризують претендентів, можуть включатись інші, що віддзеркалюють потенційну надійність Перевізника щодо безпечного та якісного обслуговування пасажирів.

Переможець конкурсу визначається за найбільшою сумарною бальною оцінкою.

До участі в конкурсі допускаються перевізники-претенденти, які відповідають умовам конкурсу.

Передусім це стосується наявності у Перевізника необхідної кількості автобусів, характеристика яких відповідає умовам роботи на об'єкті конкурсу. Причому Автопідприємство у заяві на конкурс має право подавати також автобуси інших Перевізників, які уклали з ним договори на передрейсове забезпечення безпеки Послуг, але кількість залучених автобусів не може перевищувати 50% від загальної чисельності власних автобусів.

Разом з тим спрощується процедура допуску Перевізників до участі в конкурсі шляхом зменшення кількості документів, що подаються на конкурс. Це, зокрема, документи, які не віддзеркалюють характеристику Перевізника щодо його потенціалу безпечно здійснювати перевезення і є чисто формальним адміністративним бар'єром.

З переліку документів, що подаються перевізником-претендентом, вилучено:

– довідку про відповідність технічного стану автобусів претендента умовам перевезень, видану відповідним підрозділом Державтоінспекції МВС;

– висновок Державтоінспекції МВС про відповідність претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху.

Перший документ дублює “талон проходження технічного огляду”, а другий сформульований невизначено, що ставить Перевізника у повну правову незахищеність перед працівниками Державтоінспекції та сприяє поширенню корупції.

Відповідність Перевізника вимогам до нього, визначеним законодавством (зокрема й у сфері безпеки дорожнього руху), встановлюється при

одержанні ним ліцензії на конкретний вид перевезень.

Введено норму: “у разі невиконання переможцем конкурсу умов договору договір з ним може бути розірваний Організатором регулярних перевезень в односторонньому порядку”.

Посилена відповідальність за порушення транспортногo законодавства.

Так, вводяться штрафні санкції до Перевізників за:

– перевезення пасажирів на регулярному автобусному маршруті без квитка;

– перевезення стоячих пасажирів в автобусі, що працює в режимі маршрутного таксі;

– відправлення автобусів регулярного сполучення не з автостанції чи зупинки, передбаченої розкладом руху;

– надання послуг на регулярному автобусному маршруті без укладання договору з Організатором регулярних перевезень;

– відправлення автобуса в рейс при здійсненні нерегулярних перевезень з автостанції чи зупинки, передбаченої розкладом руху для регулярного маршруту;

– перевезення пасажирів на таксі без включеного таксометру.

Введена відповідальність власників автостанцій за:

– функціонування автостанції без паспорту, без укладання договорів з Перевізниками та Організаторами регулярних перевезень;

– порушення режимів роботи автостанції, визначених паспортом;

– залучення до перевезень Перевізників, з якими не укладені договори та без узгодження з Перевізником, який обслуговує дані маршрути;

– застосування вартості послуг Перевізникам у розмірах, що перевищує розрахункові значення.

Загалом зміни до Закону України “Про автомобільний транспорт” направлені на покращення державного регулювання діяльності автомобільного транспорту з метою підвищення безпеки, ефективності та якості перевезень.

Позитивною особливістю змін до цього Закону є те, що запропонована редакція значно більшою мірою має правові норми прямої дії, а норми непрямої дії, розробка яких покладається на Кабінет Міністрів України чи центральні органи виконавчої влади, стосуються тільки окремих питань, що носять в основному технологічний чи організаційний характер.

Окрім цього, викладені зміни базуються на підході, коли для практично всіх правових норм, викладених у Законі, прописаний механізм їх реалізації та санкції за їх порушення, без чого ці норми приречені на ігнорування суб'єктами, на яких вони розповсюджуються.



**Основні терміни проекту змiну до Закону
Структура законодавчого регулювання послуг
автомобільного транспорту**

Перевізник – суб’єкт господарювання, який надає Послуги.

Послуга – перевезення пасажирів чи вантажів транспортними засобами за договором, в якому обов’язково погоджується предмет, ціна та строк дії договору.

Несамозайнятий перевізник – суб’єкт господарювання, який надає Послуги із застосуванням праці найманих водіїв.

Самозайнятий перевізник – суб’єкт господарювання, який надає Послуги без застосування праці найманих водіїв.

Законодавчо процедура реєстрації власників транспортних засобів як суб’єктів господарювання та їх допуску до ринку послуг з перевезення пасажирів та/або вантажів визначена (додаток 1).

Реєстрація власника транспортних засобів як суб’єкта господарювання надає йому право надання Послуг, що не ліцензуються.

Для одержання права надавати Послуги, що ліцензуються, Перевізник (як суб’єкт господарювання) повинен одержати відповідну ліцензію, яка надає йому право надавати Послуги з автобусних нерегулярних перевезень, автобусних регулярних спеціальних перевезень,

таксомоторних та перевезень окремих категорій вантажів.

Для одержання права надавати Послуги на регулярних автобусних маршрутах Перевізник повинен стати переможцем конкурсу.

Перевізник-переможець конкурсу не має законодавчого права для обслуговування маршрутів – об’єктів конкурсу залучати інших Перевізників.

Перевізники, які не стали переможцями конкурсу, та ті, що внаслідок недостатньої кількості автобусів не були допущені до конкурсу, позбавляються можливості обслуговувати об’єкти конкурсу, що сприяє збільшенню числа “нелегальних” Перевізників.

**Допуск Перевізників до ринку автобусних Послуг
Чинне законодавство (Схема 1)**

На сьогодні законодавчо визначено функціональні вимоги до Перевізника, який повинен забезпечувати:

- зберігання автобусів на місцях стоянки під охороною;
- контроль технічного і санітарного стану автобусів перед виїздом на маршрут;
- проведення медичного контролю стану здоров’я водіїв;
- режими праці та відпочинку водіїв відповідно до нормативних вимог;
- інструктаж та стажування водіїв.

Додаток 1

Схема допуску власників транспортних засобів до ринку платних послуг (Послуг) з перевезення пасажирів чи вантажів





Несамозайняті перевізники, які не взмозі самостійно забезпечити виконання цих робіт, для одержання ліцензії зобов'язані надати копії договорів з підприємствами чи організаціями на виконання цих робіт.

Перевірити якість виконання визначених робіт договірними підприємствами чи організаціями неможливо, бо контроль їх діяльності з цих питань з боку органів ліцензування законодавчо не передбачений.

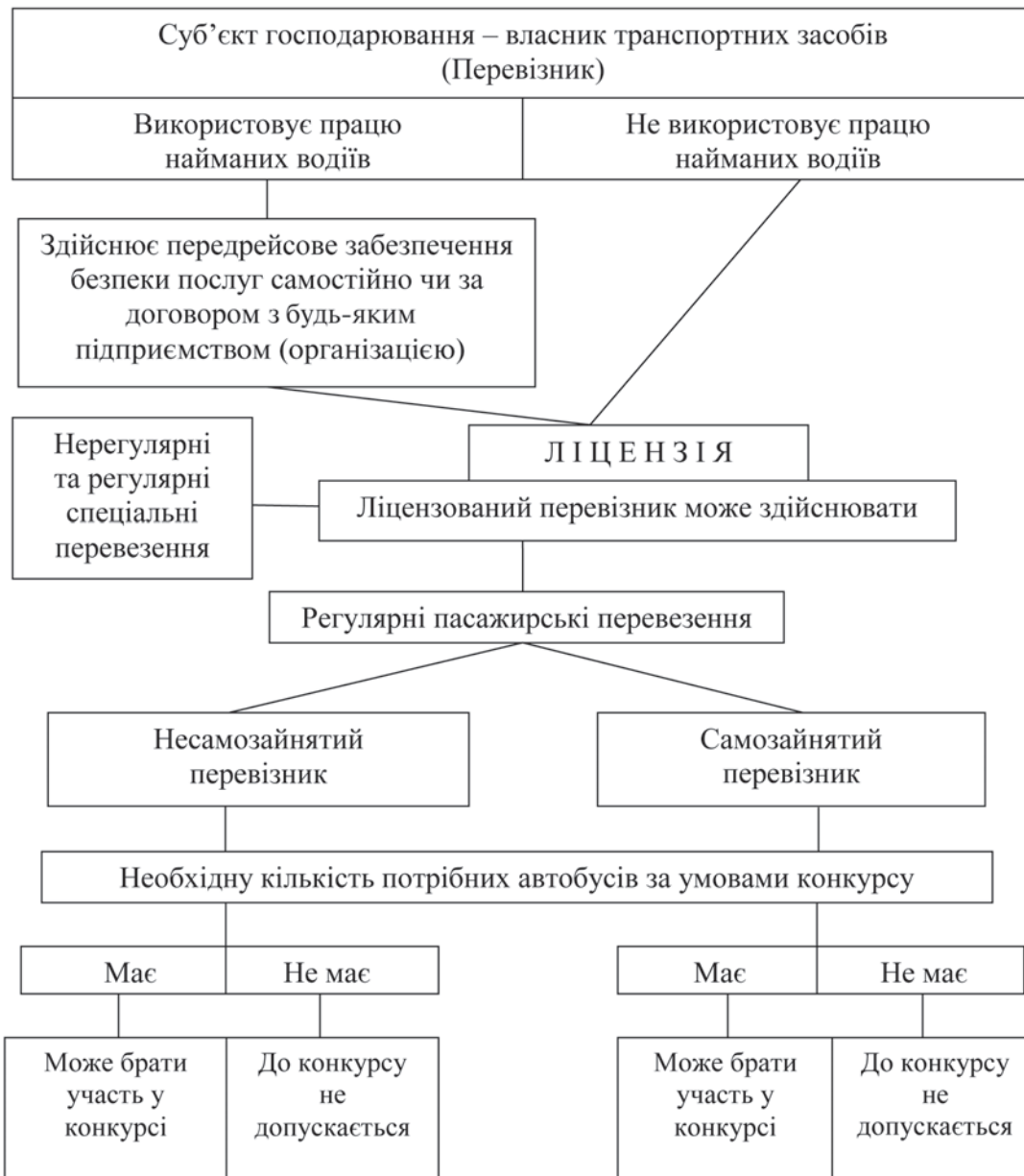
Таким чином, Несамозайнятому перевізнику ліцензія надається без підтвердження забезпечення ним (самостійно чи за договором) належної передрейсової підготовки водіїв та автобусів.

Самозайнятому перевізнику ліцензія надається навіть без надання договорів з підприємством чи організацією на проведення робіт з передрейсової підготовки водіїв та автобусів.

Висновок. Несамозайняті перевізники, що одержують ліцензію на підставі копій договорів з підприємствами чи організаціями з передрейсової підготовки водіїв та автобусів, а також Самозайняті перевізники одержують доступ до ринку Послуг без належного державного контролю щодо їх спроможності забезпечувати безпеку перевезень.

Схема 1

Структура державного регулювання автобусних перевезень (чинна)





Структура державного регулювання автобусних перевезень (пропонується)



Проект законодавства (Схема 2)

Ліцензія надається Перевізнику, який має вищу профільну освіту або фахову підготовку, яку він одержує у порядку, встановленому профільним міністерством.

Ліцензія надається Перевізнику (Несамозайнятому чи Самозайнятому) тільки за умови гаран-

тованої передрейсової підготовки водіїв та автобусів відповідно до вимог законодавства (самостійно чи за договором).

Гарантованість якості таких робіт, що виконуються за договором, буде забезпечуватись в разі їх виконання атестованими підприємствами.



Проектом Закону “Про автомобільний транспорт” розроблено вимоги до автомобільного підприємства та порядок атестації Перевізників на статус “Автопідприємство”.

Вимоги до Автопідприємства визначає Міністерство інфраструктури, але вони обов’язково будуть містити такі параметри:

- наявність визначеної кількості власних (зокрема арендованих, взятих у фінансовий лізинг) транспортних засобів;

- фондоозброєність (вартість основних та оборотних фондів, що використовуються безпосередньо на утримання та експлуатацію транспортних засобів) на один транспортний засіб;

- наявність у штатному розкладі фахівців із вищою профільною освітою, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів;

- наявність у штатному розкладі медичних працівників для щозмінного медичного огляду водіїв.

Висновки

Таким чином, для одержання ліцензії Несамозайнятими та Самозайнятими перевізниками, які самостійно не взмозі забезпечити належну передрейсову підготовку водіїв та автобусів, необхідно укласти договір на проведення озна-

чених робіт з Перевізником, який має статус Автопідприємства.

Перевізник, який має статус Автопідприємства має право залучати для роботи на маршруті інших Перевізників за умови, що вони мають необхідний рухомий склад, ліцензію та уклали з Автопідприємством договір щодо передрейсового забезпечення безпеки перевезень.

До участі у конкурсі не допускаються Перевізники, які не мають необхідної кількості автобусів, визначених умовами конкурсу або самі не відповідають вимогам до Перевізника, визначених законодавчо.

Запропоновані зміни до Закону України “Про автомобільний транспорт” враховують численні зауваження до чинної редакції Закону, одержані на адресу ДП “ДержавтотрансНДІпроект” від перевізників, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій. Ці зміни враховують також досвід розвинених країн Європи з питань законодавчого регулювання діяльності автомобільного транспорту.

Будемо вдячні читачам “АУ” за одержані зауваження та пропозиції до розроблених нашим інститутом змін до визначеного закону.

Порівняльна таблиця змін оприлюднена на сайті інституту <http://www.insat.org.ua>.

УКРАЇНСЬКІ АВТОПЕРЕВІЗНИКИ ОТРИМАЛИ ВІД ФІНЛЯНДІ ДОДАТКОВІ ДОЗВОЛИ НА ПЕРЕВЕЗЕННЯ У 2011 РОЦІ

Українські перевізники отримали від Фінляндії додаткові дозволи на здійснення автоперевезень у 2011 році. Таке рішення було прийнято під час засідання Змішаної фінсько-української Комісії з питань міжнародних автомобільних перевезень, що відбулося в м. Гельсінкі.

Під час засідання були обговорені актуальні питання співпраці двох держав в галузі автомобільного транспорту, а також встановлена квота дозволів на 2011 рік.

Для здійснення перевезень вантажів у 2011 році квоту збільшено до 7500 універсальних дозволів та 130 дозволів в/з третіх країн. Таким чином, остаточна квота дозволів на 2011 рік була збільшена на 60%, на 30% зросла квота дозволів в/з третіх країн.

Водночас сторони встановили попередню квоту на здійснення вантажних перевезень на 2012 рік. Так, погоджено збільшити універсальних дозволів до 8000, а дозволів в/з третіх країн – 150.

Українська сторона запропонувала здійснити обмін дозволами на виконання нерегулярних перевезень пасажирів між двома країнами. Фінська сторона підтримала пропозицію української сторони, в результаті чого на виконання нерегулярних пасажирських перевезень українські та фінські перевізники отримали по 20 дозволів. Також була встановлена попередня квота дозволів на 2012 рік на виконання нерегулярних пасажирських перевезень – у кількості по 50 штук для українських та фінських перевізників.

Крім того, сторони домовилися розробити зміни до Міжурядової угоди про міжнародні автоперевезення щодо введення бездозвільної системи.

Нагадаємо, що минулого року гостро відчувалася проблема з фінськими дозволами на перевезення, що призводило до їх відсутності. Проте вже у середині грудня Фінляндія дозволила використовувати квоту 2007 року.

За матеріалом www.mintrans.gov.ua