УДК 001.89

DOI: 10.35340/2308-104X.2020.86-1-22

**МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БЕЗПЕКИ НА ЕТАПІ ДОПУСКУ
ДО РИНКУ КОМЕРЦІЙНИХ
АВТОМОБІЛЬНИХ
ПЕРЕВІЗНИКІВ В УКРАЇНІ ТА
КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ**

**SECURITY MECHANISM AT
THE STAGE OF ACCESS TO
THE MARKET OF
COMMERCIAL ROAD
CARRIERS IN UKRAINE AND
THE COUNTRIES OF THE
EUROPEAN UNION**

ДІДКІВСЬКИЙ В. М.,
Національна академія державного
управління при Президентові
України

DIDKIVSKYI V.,
National Academy of Public
Administration under the President
of Ukraine

У статті визначено діючу систему допуску до ринку перевізників, шляхом ліцензування, дозвільної системи в аспекті забезпечення безпеки, а також діючі моделі відповідних правовідносин у країнах Європейського Союзу. Окремо буде приділено увагу питанню забезпечення безпеки на всіх етапах, різниця у підходах між вітчизняною та європейською концепціями.

Ключові слова: забезпечення безпеки, допуск до ринку, державний нагляд та контроль, ліцензування, директива, комерційний транспорт, євроінтеграція.

В статье определено действующую систему допуска к рынку перевозчиков путем лицензирования, разрешительной системы в аспекте обеспечения безопасности, а также действующие модели соответствующих правоотношений в странах Европейского Союза. Отдельно будет уделено внимание вопросу обеспечения безопасности на всех этапах, разница у подходах между отечественной и европейской концепциями.

Ключевые слова: обеспечение безопасности, допуск до рынка, государственный надзор и контроль, лицензирование, директива, коммерческий транспорт, евроинтеграция.

The article define current system access to the market carriers, through licensing and permission system, in aspect safety provision, current models of existing legal relations in EU countries also. Special attention will be paid for safety provision issue on each stage, difference in approach between domestic and European conception.

Key words: safety provision, access to the market, state supervision and control, licensing, directive, commercial transport, European integration.

Постановка проблеми. Якщо розглядати перевезення автомобільним транспортом в аспекті комерційної діяльності, а саме надання послуг з перевезення пасажирів (у т.ч. на таксі) та вантажів (у т.ч. небезпечних), то

елемент безпеки доцільно розглядати як найважливішу складову саме якості надання послуги. Наразі на теренах нашої держави однією із найбільших проблем в частині забезпечення безпеки комерційних перевезень, являється функціонування тіньового ринку (здійснення перевезень без наявності усіх дозвільних документів). Визначення «нелегальні перевезення (перевізники)» відсутні у діючому законодавстві, однак причиною такого явища є:

- недосконала система допуску до ринку перевізників;
- неефективна система державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості послуг, допустимого рівня небезпеки для пасажирів.

Наявність таких «нелегальних» перевізників несе значну небезпеку для пасажирів, бо вони не контролювані органами державної влади в частині організації та забезпечення безпеки перевезення на підприємстві. Виявити таких перевізників можливо тільки під час безпосереднього перевезення, шляхом здійснення патрулювання Національною Поліцією та (або) рейдових перевірок Державною службою України з безпеки на транспорті.

Але діюча система санкцій та правосуддя не дієва та не надає можливість усунути «нелегальні» перевезення як явище. У зв'язку із цим важливо розпочати реформування саме із системи допуску до ринку, так щоб з однієї сторони створити умови забезпечення безпеки на етапі допуску до ринку, з іншої сторони процедура отримання допуску має бути прозорою та не обтяжуючою.

Якщо розглядати дане питання зі сторони функціональності органів влади, то ліцензування, видача дозволів на перевезення пасажирів, вантажів у міжнародному сполученні, тощо можна віднести до адміністративних функцій.

Враховуючи розподіл повноважень, визначений положеннями про Міністерство інфраструктури України (постанова КМУ від 30.06.2015 № 460) [1]: та Державну службу України з безпеки на транспорті (постанова КМУ від 11.02.2015 № 103) [2]: ключовим напрямком діяльності міністерства являється формування державної політики, служби – її реалізація шляхом надання адміністративних послуг та здійснення заходів державного нагляду та контролю.

Відповідно до публічного звіту Голови Укртрансбезпеки за 2018 рік [3]:

У 2018 році Укртрансбезпекою на автомобільному транспорті надано – 776 975 адміністративних послуг, що на 4% перевищує показник попереднього року (у 2017 році – 746 442) і перераховано до державного бюджету 39 967 923,60 гривень (у 2017 році – 38 313 701,36 гривень), при цьому вартість надання послуги не змінилися. Збільшення суми на 4% відбулося виключно за рахунок збільшення кількості виданих дозволів на міжнародні вантажні перевезення.

У 2018 році видано:

✓ 762 653 дозволи на виконання міжнародних перевезень вантажів, що на 4% перевищує показник 2017 року (733 327 дозволів);

✓ 4 540 дозволи на виконання міжнародних нерегулярних перевезень пасажирів, що на 8% більше, ніж показник 2017 року (4 197 дозволів);

✓ 9 782 дозволи на виконання міжнародних регулярних перевезень пасажирів, що на 10% перевищує показник 2017 року (8 918 дозволів).

У 2018 році прийнято рішення про:

✓ видачу 4 035 ліцензій на автомобільному транспорті, що на 28% перевищує показник 2017 року (3154 рішень), і перераховано до державного бюджету 7 318 608 гривень, що на 40% більше показника 2017 року (5 233 924 гривень);

✓ залишення 961 заяв про видачу ліцензій без розгляду на автомобільному транспорті, що на 26% більше показника 2017 року (763 рішень);

✓ відмову у видачі ліцензій на автомобільному транспорті 16 заявникам, що на 55% менше показника 2017 року (36 рішень);

✓ анулювання 4576 ліцензій на автомобільному транспорті, що на 63% менше показника 2017 року (12574 рішень).

Відповідно до публічного звіту Голови Укртрансбезпеки за 2019 рік [4]:

У 2019 році надано 771 868 адміністративних послуг та перераховано до державного бюджету 45 796 880,40 гривень. Отже, протягом 2019 року:

✓ видано 580 дозволів на перевезення пасажирів на міжміському міжобласному автобусному маршруті загального користування і перераховано до державного бюджету кошти на суму 220 591,40 гривень;

✓ видано 748 197 дозволів на поїздку територією іноземних держав під час виконання перевезень вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, перераховано до державного бюджету за видачу цих дозволів 36 781 364,52 грн;

✓ видано 4793 дозволи на нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні, перераховано до державного бюджету за видачу цих дозволів 506 524,24 грн;

✓ видано 11 538 дозволів на міжнародні регулярні пасажирські перевезення і перераховано до державного бюджету кошти на суму 2 354 444,28 гривень.

В частині ліцензування:

✓ видано 3454 ліцензій на автомобільному транспорті і перераховано до державного бюджету 6 759 693 гривень;

✓ залишено 989 заяв про видачу ліцензій без розгляду на автомобільному транспорті;

✓ відмовлено у видачі ліцензій на автомобільному транспорті 22 заявникам;

✓ анульовано 1436 ліцензій на автомобільному транспорті.

Окремим питанням є перевезення на таксі, по різних джерелам сьогодні без ліцензії здійснюють комерційну діяльність від 80 до 90% перевізників.

Визначена проблема є надзвичайно актуальною і є предметом уваги науковців і практиків, так, Нечипуренко О.М. приділив увагу дослідженню цивільно-правового регулювання перевезень на таксі, але акцентувалась увага саме на питанні вдосконалення законодавчого врегулювання відносин за договором перевезення пасажирів таксі, але не розглядалось питання публічного управління та організації забезпечення безпеки, що є нагальним та потребує детального дослідження. Дане питання недостатньо досліджене, тим паче враховуючи близьку перспективу перебудови системи допуску до ринку та вимог до перевізників у зв'язку із євроінтеграційним вектором розвитку нашої держави [5].

Розглядаючи вантажні перевезення в першу чергу потрібно звернути увагу на те, що у 2016 році було скасовано ліцензування внутрішніх вантажних перевезень, крім перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів. Дане рішення є вкрай негативним та призвело до мінімізації контролю за безпекою перевезень та нівелювання впливу держави на це питання.

Небезпечні відходи по своїй суті є складовою визначення небезпечних відходів, а саме: «небезпечний вантаж – речовини, матеріали, вироби, відходи виробничої та іншої діяльності, які внаслідок притаманних їм властивостей за наявності певних факторів можуть під час перевезення

спричинити вибух, пожежу, пошкодження технічних засобів, пристроїв, споруд та інших об'єктів, заподіяти матеріальні збитки та шкоду довкіллю, а також призвести до загибелі, травмування, отруєння людей, тварин і які за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за результатами випробувань в установленому порядку залежно від ступеня їх впливу на довкілля або людину віднесено до одного з класів небезпечних речовин» [6], та не потребує виокремлення як окремого виду вантажу.

В частині міжнародних вантажних перевезень також залишається дуже багато не вирішених питань у тому числі імплементація вимог Хартії Якості міжнародних автомобільних вантажних перевезень в системі багаторазової квоти ЄКМТ. Крім практичних проблем, а це функціонування контрольно-пропускних пунктів на кордоні, дефіцит дозволів країн-сусідів та стан дорожньої інфраструктури на території України, необхідно у найближчий час запровадити систему підтвердження професійної компетентності водіїв транспортних засобів, які надають послуги з перевезення пасажирів та вантажів.

В автобусних перевезеннях крім потреби зміни підходу в частині допуску до ринку, нагальним є питання так званих нелегальних перевезень і перевезень у переобладнаних транспортних засобах із вантажних у пасажирські. В такому випадку найбільшою проблемою є недотримання будь-яких конструктивних та технічних стандартів, без проведення будь-яких випробувань. Такі транспортні засоби у випадку ДТП призводять до значного погіршення наслідків по відношенню до пасажирів.

Окремої уваги заслуговує запуск 30 серпня 2018 року експлуатації електронного кабінету перевізника, який надав можливості подачі документів для отримання ліцензії в електронному вигляді, не контактуючи безпосередньо із працівниками Державної служби України з безпеки на транспорті (орган ліцензування). Також за допомогою цього сервісу можливо в онлайн режимі оновлювати інформацію із ліцензійної справи. Наразі через кабінет перевізника здійснюється бронювання міжнародних дозволів, що повністю переводить доступ до ринку та отримання усіх адміністративних послуг в онлайн формат, мінімізуючи затрати часу, коштів зі сторони перевізника та попереджує ризик виникнення корупційних правопорушень. [3]

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти у сфері допуску до ринку на автомобільному транспорті вивчали

вітчизняні та іноземні дослідники та фахівці, а саме: А. М. Новікова, В. П. Мироненко, І. В. Шум, В. М. Коськовецький, В. А. Балін та інші.

Проте недостатньо вивченим є питання реформування галузі автомобільного транспорту, з метою приведення стандартів та вимог перевезення до рівня країн Європейського Союзу. Дані вимоги мають бути забезпечені на етапі селекції та надання права на господарську діяльність.

Мета статті полягає у дослідженні та наданні пропозицій з удосконалення механізму забезпечення безпеки на етапі допуску до ринку автомобільних перевізників.

Виклад основного матеріалу. Ключовими питаннями забезпечення стабільного функціонування системи допуску до ринку, являється переведення її в електронний формат надання, що мінімізує корупційні ризики, підвищує швидкість та якість їх надання. Це повністю співпадає із концепцією, закладеною в Указі Президента від 04.09.2019 № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг».

Відповідно до такої концепції, яка була сформована керівництвом Міністерства інфраструктури України та Державної служби України з безпеки на транспорті, визначеної ще задовго до зазначеного Указу, було впроваджено систему «Електронний кабінет перевізника».

Відповідно до Меморандуму про співпрацю між Міністерством інфраструктури України, Державною службою України з безпеки на транспорті, Державним агентством електронного урядування України, Фондом «Євразія» (Проект міжнародної технічної допомоги «Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах (TAPAS)» у 30 серпні 2018 року впроваджено систему «Електронний кабінет перевізника», яка інтегрована у систему «Єдина інформаційна система Укртрансбезпеки» (далі – ЄІС).

Ця система (у сукупності із ЄІС) розроблена із метою мінімізації безпосереднього (особистого) контакту між працівником Укртрансбезпеки та перевізником, що у свою чергу, зменшує корупційні ризики, а також підвищує якості сервісу під час надання адміністративних послуг Державною службою України з безпеки на транспорті. В частині сервісу було закладено ідеологію: «Отримати будь-яку амін послугу без черги, в онлайн режимі, прозоро і без додаткових видатків, не передбачених законодавством».

Наразі у електронному вигляді надаються наступні послуги [7]:

- видача, анулювання, розширення ліцензії, а також оновлення інформації у ліцензійній справі;

- бронювання дозволів на міжнародні вантажні перевезення. Також електронна система блокує видачу дозволу у разі, якщо відсутня ліцензія, або транспортний засіб не занесено до ЄІС;

- отримання через OpenData бот інформації про наявність ліцензії у перевізника та належність транспортного засобу до певного суб'єкта господарської діяльності (ця послуга націлена для споживача, який маючи смартфон, використовуючи відповідний ресурс онлайн і безкоштовно може перевірити наявність ліцензії у перевізника, що надає йому гарантії наявності страхового поліса та відповідного рівня забезпечення безпеки на підприємстві перевізника).

Запланований розвиток електронної системи:

- впровадження електронної системи здійснення наглядово-контролюючих функцій, е-протокол;

- впровадження онлайн-обмін інформацією з іншими органами влади різного рівня. В частині системи контролю за перетином кордону із використанням визначених дозвільних документів, особливо важливим є питання обміну інформації між Державною фіскальною службою і Державною службою України з безпеки на транспорті. Також, важливим є питання налагодження онлайн обміну інформацією, в частині забезпечення безпеки, на кшталт: аварійності (обмін із Національною Поліцією), проходження медичного огляду водієм (Міністерство охорони здоров'я), наявність дозволу на перевезення вантажу із перевищенням вагових та габаритних параметрів (Укравтодор та Національна поліція), тощо;

- приєднання до електронної системи обміну інформацією між країнами Європейського Союзу (EORI (система реєстрації і ідентифікації суб'єктів підприємницької діяльності), Eurostat, інші системи обміну інформації та формування єдиних баз даних на автомобільному транспорті).

Враховуючи результати роботи Укртрансбезпеки протягом 2019 року, спостерігається значний попит на отримання електронних послуг, наприкладі видачі дозволів на міжнародні вантажні перевезення автомобільним транспортом.

Рис. 1. Розподіл замовлення е-заяв через електронну систему е-кабінет перевізника [2]

Перевезення на таксі. Як зазначалось раніше, «кількість нелегальних» перевізників значно перевищує тих, які мають ліцензію. Це призводить до недобросовісної конкуренції, значних втрат надходжень до державного бюджету, низький рівень якості та безпеки таких послуг, відсутність жодних компенсацій у разі дорожньо-транспортної пригоди, тощо.

За інформацією ДСБТ станом на січень 2018 року видано 15965 ліцензій на здійснення господарської діяльності перевезення на таксі, із них 10 тис. як фізичні особи-підприємці. Загальний обсяг ринку, із врахуванням «тіньового» складає близько 40 млрд грн на рік в Україні, це відповідає 0,5% «білої» виручки. Враховуючи значний відсоток нелегальних перевізників, частка податкових надходжень становить лише 0,01% податкових доходів зведеного бюджету України. Обсяг ринку (ліцензованого) становить близько 5,1 млрд грн, враховуючи це, можна уявити обсяги втрат Державного бюджету щороку від «тіньового ринку» [8].

Окремо необхідно зазначити про наявність «диспетчерських служб» на кшталт UBER, діяльність яких взагалі не регулюється законодавством, що призводить до того що до них відсутні жодні вимоги по забезпеченню безпеки перевезень.

Як наслідок, фактично функціонує суб'єкт, який отримує замовлення від пасажирів, передає його перевізнику. При цьому отримує прибуток, без сплати податків до державного бюджету, не відповідає за якість надання сервісу, безпеку пасажирів та страхування пасажирів (мається на увазі здійснення компенсаційних виплат пасажирів).

Врегулювати це проблемне питання можливо лише шляхом прийняття спеціального (галузевого) закону України «Про таксі», в якому визначити вимоги та відповідальність диспетчерських служб, посилення відповідальності за нелегальне перевезення та надання права інспекторам Укртрансбезпеки здійснювати «контрольну закупівлю» (фіксувати факт здійснення комерційної діяльності без наявності ліцензії).

Загальноєвропейський принцип надання допуску до ринку визначено Регламентом ЄС №1071/2009 (скасування Директиви № 96/26/ЄС). Даним регламентом визначено загальні правила стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень. Три загальних основи надання доступу: фінансова спроможність перевізника (мають бути забезпечені фінансові гарантії перевізником, шляхом підтвердження наявних коштів на рахунку банку, які підтверджують фінансову стабільність та можуть бути використані як джерело компенсації), Компетентність персоналу (підтверджується кваліфікацію і відповідним рівнем кваліфікації персоналу, наприклад СПК (сертифікат професійної компетенції), добропорядність (відсутність правопорушень та забезпечення своєчасного виконання усіх зобов'язань зі сторони суб'єкта господарської діяльності). Така система надає можливість створити ризико-орієнтовану систему на кшталт Risk management system, що у поєднанні із Типовим положенням про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті (на всіх рівнях – міністерство – підприємство) надасть можливість створити реальну систему упередження та мінімізації ризиків виникнення аварійних ситуацій та відповідних людських та фінансових втрат.

Наразі Державною службою України з безпеки на транспорті розроблено проєкт нової редакції Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, на заміну діючих, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1001. Даний проєкт імплементує вимоги Вищевказаного Регламенту, а також Хартії Якості міжнародних автомобільних вантажних перевезень в системі Багатосторонньої квоти ЕКМТ.

Окремим проблемним питанням є відсутність вимоги ліцензування перевезень вантажів на території України. Що призвело до відсутності системного контролю за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, відсутності такого етапу як доступ до ринку. Отже, фактично кожен може здійснювати перевезення без забезпечення виконання вимог безпеки.

Щодо наступного етапу допуску до фактичного виконання перевезення є два напрямки, які заслуговують уваги:

- отримання дозволу на міжнародні вантажні перевезення. Їх кількість обмежена, і складає близько 700 тис. (залежно від домовленостей із іншими країнами), не враховуючи багаторазові дозволи ЄКМТ. У даному випадку нагальним є питання прозорості їх видачі та лібералізації таких перевезень у подальшому, як це працює між країнами ЄС.

- видача дозволу на міжнародні/внутрішні автобусні перевезення. У цьому випадку є значні невідповідності з Регламентом (ЄС) № 1071/2009 Європейського Парламенту та Ради від 21 жовтня 2009 р. про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для провадження діяльності оператора автомобільних перевезень і про припинення дії Директиви Ради 96/26/ЄС (далі – Регламент 1071/2009). Це питання буде досліджено окремо, у наступних статтях.

У обох напрямках є високий ризик та наявність корупційної складової, які можливо вирішити шляхом впровадження електронних сервісів та удосконалення нормативно-правової бази.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Наявна система доступу до ринку не досконала та потребує значної оптимізації, враховуючи європейську практику. Також потрібна зміна підходу та концепції надання таких послуг, а саме сприйняття цього питання через призму надання сервісу, отримуючи за цей сервіс відповідних, фінансово-аргументованих надходжень до державного (місцевого) бюджетів.

Важливо зазначити про потребу системної роботи над суспільною обізнаністю, наразі більшість пасажирів не розуміють важливий фактор наявності їхнього страхування під час перевезення, що може забезпечити тільки «легальний» перевізник.

Таким чином, реформування має бути здійснено на законодавчому та підзаконному рівні, мати системний характер та реалізовано у кооперації із учасниками ринку, з метою фактичного і практичного реформування системи допуску до ринку, підвищення безпеки перевезення комерційним автомобільним транспортом, враховуючи досвід та законодавства ЄС.

Література:

1. Офіційний сайт Державної служби України з безпеки на транспорті. Звіт Голови державної служби України з безпеки на транспорті

за 2018 рік. URL: <https://dsbt.gov.ua/uk/storinka/publicznyy-zvit-golovy-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-z-bezpeky-na-transporti-myhayla-1>.

2. Офіційний сайт Державної служби України з безпеки на транспорті. Звіт Голови державної служби України з безпеки на транспорті за 2019 рік. URL: <https://dsbt.gov.ua/uk/storinka/publicznyy-zvit-golovy-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-z-bezpeky-na-transporti-oleksandra>.

3. Офіційний сайт Верховної Ради України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>.

4. Офіційний сайт Верховної Ради України. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF#Text>.

5. Репозитарій (архів) Національного університету «Державна юридична академія». Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Цивільно-правове регулювання перевезень таксі» канд. юрид. наук: 12.00.03 / О. М. Нечипуренко; кер. роботи Г. В. Самойленко; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2008. 20 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/1228?show=full>.

6. Офіційний сайт Верховної Ради України. Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-14#Text>.

7. Офіційний веб-ресурс адміністративних послуг, Електронний кабінет перевізника. URL: <https://e-services.dsbt.gov.ua/#/>.

8. Зелена книга «Ринок послуг на таксі». Офіс ефективного регулювання, листопад – 2018. URL: https://cdn.regulation.gov.ua/ec/b9/1e/88/regulation.gov.ua_%D0%97%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0%20%D0%A0%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%20%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%81%D1%96.pdf.