

Н. П. Бортник

Навчально-науковий інституту права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
д-р юрид. наук, доц.,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права,

С. С. Єсімов

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, доц.,
доц. кафедри адміністративного та
інформаційного права

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ФОРМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОСЛУГ З ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ

© Бортник Н. П., Єсімов С. С., 2014

Порушуються теоретичні аспекти застосування адміністративного договору як форми публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування у контексті огляду адаптації національного транспортного законодавства до вимог Європейського Союзу. На цій підставі розглядаються ознаки, функції та види адміністративних договорів у сфері організації обслуговування пасажирів автомобільним транспортом загального користування.

Ключові слова: автомобільний транспорт загального користування, адміністративний договір, пасажирські перевезення, адаптація законодавства.

Н. П. Бортник,

С. С. Єсімов

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ФОРМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ УСЛУГ ПО ПЕРЕВОЗКЕ ПАССАЖИРОВ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Поднимаются теоретические аспекты применения административного договора как формы публичного управления в сфере организации услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом общего пользования в контексте адаптации национального транспортного законодательства с требованиями Европейского Союза. На этом основании рассматриваются признаки, функции и виды административных договоров в сфере организации обслуживания пассажиров автомобильным транспортом общего пользования.

Ключевые слова: автомобильный транспорт общего пользования, административный договор, пассажирской перевозки, адаптация законодательства.

ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE AREA OF SERVICES FOR PASSENGERS ROAD TRANSPORT

In this article violates theoretical aspects of administrative contract as a form of public administration in the field of organization of passenger road transport due to the adaptation of national transport legislation with the European Union. On this basis we considered features, functions and types of administrative agreements in the field of passenger service by road transport.

Key words: road transport, contract administration, passenger, approximation.

Постановка проблеми. В умовах інтеграційних процесів України в Європейський Союз одним із пріоритетних напрямів в удосконаленні системи законодавства нашої держави має бути правове регулювання транспортної діяльності. Тому така важлива сфера діяльності, як громадський транспорт, повинна бути добре організована з позиції публічної влади та адміністративного законодавства. У світлі Асоціації України до Європейського Союзу значний інтерес становить адміністративний договір як форма публічного управління, що дає змогу розумно поєднувати суспільні інтереси з цілями суб'єкта підприємництва. Застосування адміністративного договору в сфері зазначених відносин доцільно розглядати з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу, оскільки управління транспортом цих країн порівняно з національним має струнку, логічно вивірену систему. Практична значущість адміністративних договорів як форми публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування у європейських країнах полягає у тому, що вони вироблені на основі практики організації транспортного обслуговування, ретельно вивірені методом проб і помилок, відрізняються наближеністю до територіальних особливостей і спираються на баланс інтересів перевізників та суб'єктів публічної влади; саме це зумовлює доцільність упровадження у національну практику організації управління у визначеній сфері, досвід європейських країн.

Аналіз досліджень проблеми. Питанням адміністративного договору приділяли увагу в своїх наукових працях учені: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, Л. Коваль, В. Колпаков, Р. Куйбіда, О. Синьов, М. Смокович, В. Стефанюк, Г. Бребан, Ж. Ведель, В. Гільтер, І. Ріхтер, Г. Маурер, С. Попович, Д. Хілла, Г.Ф. Шупперт та інші вітчизняні та зарубіжні дослідники.

Окремі аспекти досліджуваної проблематики з позиції транспортного законодавства знайшли своє відображення у працях: І. Булгакової, В. Гіжевського, Е. Демського, Л. Єрофеєнко, Д. Зеркалова, Г. Кірпи, О. Клепікової, В. Лазечко, В. Міщука, В. Муравйова, Ю. Нещеретного, В. Ортинського, О. Остапенка, О. Пшінько, В. Развадовського, С. Селезня, А. Собакаря, О. Субтельного, Р. Тюріна, Н. Шелухина, Ф. Шульженко та ін.

Однак сьогодні адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування комплексному дослідженню не піддавалася.

Мета роботи – обґрунтувати адміністративний договір як прийнятну форму публічного управління у сфері організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування.

Виклад основного матеріалу. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом визначила унікальність національної транспортної системи, яка характеризується розвиненою

транспортною мережею. Однак, незважаючи на це, сучасний стан транспортної системи характеризується низьким технічним рівнем виробничої бази більшості підприємств, нерозвиненістю конкуренції на ринку транспортних послуг, а також відсутністю інвестицій. Існуючі проблеми в транспортній сфері безпосередньо відображаються на економічному розвитку країни загалом, знижуючи рівень її конкурентоспроможності. В умовах трансформації економіки, переходу на інноваційний шлях розвитку транспортна система держави потребує вдосконалення не лише стосовно раціоналізації розміщення, підвищення її якісного рівня (оновлення матеріально-технічної бази, поліпшення організаційно-управлінської системи, використання новітніх досягнень науково-технічного прогресу), але й розвитку форм публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом. Основою функціонування і розвитку перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування повинна стати конкуренція незалежних транспортних структур, організацій транспортної інфраструктури, комплексна маркетингова стратегія просування транспортних послуг, зокрема й на ринку автомобільних перевезень через їх затребуваність.

Проблема розробки форм публічного управління у сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування в контексті надання цих послуг стає доволі актуальною, і уможливорює по-новому поглянути на роль адміністративного договору у розвитку транспортної системи. Впровадження адміністративного договору як форми публічного управління у зазначеній сфері дасть можливість поліпшити якість транспортних послуг, розширити маркетинговий інструментарій позиціонування транспортних компаній, підвищити рівень сервісного обслуговування, а також конкурентоспроможність країни загалом, що сприятиме залученню додаткових інвестицій для технічної модернізації автомобільного транспорту та розвитку транспортної інфраструктури.

Цінність нормативного адміністративного договору визначена тим, що це вільна форма, що ґрунтується на добровільному прийнятті адміністративно-правових норм суб'єктами, які беруть участь у правотворчій діяльності. Адміністративний договір як метод правового регулювання, відмінний від методів прямих приписів закону (дозволів, заборон, обмежень тощо). Сьогодні сфера застосування договірної форми правового регулювання розширюється за рахунок введення нових погоджувальних процедур, контрактних інститутів, і дає можливість учасникам адміністративних правовідносин домовлятися між собою. А це, своєю чергою, врегулює суспільні відносини на основі волі і волевиявлення суб'єктів адміністративного права, які добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення і задоволення публічних інтересів, які підтримуються учасниками угоди. Натомість, виступаючи безпосереднім вираженням волі та інтересів сторін, договір як акт управління, реалізує інтереси "третьох осіб", сприяє реалізації колективних, групових, державних і громадських інтересів [1, с. 104].

Метою публічного управління в сфері обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування є задоволення попиту населення в доступних, якісних і безпечних послугах з перевезення пасажирів транспортом загального користування. Враховуючи необхідну "субординацію цілей управління", якій підпорядковані головні (але не другорядні), можна визначити такі взаємозумовлені цілі: створення транспортної інфраструктури, відповідно до потреб пасажирів і транспортних організацій (маршрутна мережа, дороги, зупинки, диспетчерське управління); відшкодування збитків перевізників, що виникли в результаті застосування регульованих тарифів (зокрема внаслідок надання заходів соціальної підтримки) і малої інтенсивності пасажиропотоку; створення оптимальної системи органів і установ, здатних ефективно управляти у зазначеній сфері; розроблення відповідної нормативної бази правового поля для управлінських рішень, включаючи норми адміністративного примусу у сфері транспортного обслуговування.

Для цілей публічного управління у сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування об'єкт управління – це фізичні особи-підприємці та юридичні особи, які здійснюють свою діяльність у зазначеній сфері, а також суспільні процеси, що виникають в результаті такої діяльності. Вказаний об'єкт повинен впливати на просування транспортних послуг на основі власних спонукальних імпульсів. Упродовж

реформування економіки, що відбувалося в останньому десятилітті ХХ ст., збиткові та збанкруті державні і комунальні підприємства виявилися не спроможними задовольнити попит населення на транспортні послуги, натомість нішу на ринку транспортного обслуговування заповнили приватні перевізники.

У сучасних умовах перевізниками передусім переслідується мета отримання фінансової вигоди, в результаті чого транспортна робота має недостатньо урегульований характер. Беручи до уваги вищезгадані цілі публічного управління та властивості його об'єкта, погоджуючись з В. Стефанюком, М. Бояринцевою [2; 3, с. 91], доцільно зазначити, що адміністративний договір прийнятний, як форма публічного управління в сфері організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування на сучасному етапі. У контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування забезпечить плавний перехід до адекватної саме регуляції зацікавлених учасників ринку [4].

Посилаючись на дослідження В. Стефанюка, Р. Куйбіди, І. Спіріна та ст. 7 закону України “Про автомобільний транспорт”, у сфері розглянутих відносин найбільш поширеними є такі види договорів, що мають адміністративно-правові основи: договори про взаємодію, де одна сторона – орган публічної (виконавчої) влади, інша – орган публічної (виконавчої) влади центрального, регіонального, місцевого рівня, або представник транспортної бізнес-структури [2; 5; 6].

Предмет такого договору полягає у здійсненні сторонами узгоджених дій, безпосередньо або опосередковано здатних впливати на стан організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування; договори про організацію транспортного обслуговування, де контрагентом органу публічної (виконавчої) влади або його представника є транспортна організація, а предмет договору безпосередньо стосується надання послуг з перевезення. Наявність договору про організацію транспортного обслуговування є основою, наданою державою гарантією можливості здійснення перевізником своєї діяльності.

Наявність ліцензії на надання послуг з перевезення ще не свідчить про реальну згоду і правомірність допуску перевізника до здійснення транспортних послуг (у цьому випадку впливають такі чинники, як пропускна здатність доріг, наявність інфраструктури, інших перевізників, що діють за тим самим маршрутом тощо). Водночас, укладаючи договір про організацію транспортного обслуговування, перевізник має право надавати послуги за конкретним маршрутом і розкладом, а отже, набуває змогу захищати це право від посягань конкурентів. У сучасних умовах за різних методів ведення конкурентної боротьби транспортна компанія повинна уважно ставитися до клієнта. Конкурентоспроможність системи, в якій неминуча участь клієнта, співвідноситься з конкурентоспроможністю самої компанії як загальною і одиничною. Тому важливі усі елементи маркетингової діяльності компанії з надання послуг населенню, тарифної політики, стимулювання попиту і каналу розподілу.

Договір про організацію транспортного обслуговування має адміністративно-правову природу, оскільки йому притаманні фактично усі ознаки адміністративного договору, визначені сучасною наукою адміністративного права:

- обов'язковим учасником такого договору є орган публічної влади або уповноважена ним особа;
- договір про організацію транспортного обслуговування переслідує публічну мету; платність і еквівалентність в договорі про організацію транспортного обслуговування можуть бути відсутні;
- публічний контрагент в такому договорі, безумовно, має велику перевагу щодо перевізника; контроль за виконанням договору завжди присутній. При цьому такий контроль здійснюється не тільки стороною в договорі, але й спеціально створеним органом влади (враховуючи практику, порушення умов договору про організацію транспортного обслуговування, що стосуються маршруту та розкладу руху, є порушенням ліцензійних умов, що, своєю чергою, входить до компетенції Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті);
- умови договору формально визначені заздалегідь;
- для вирішення суперечок, пов'язаних з договором про організацію транспортного обслуговування, застосовуються особливі процедури: у цьому беруть участь спеціально створені комісії;

– за порушення умов договору про організацію транспортного обслуговування перевізник може бути притягнений до адміністративної відповідальності.

Відповідальність за таке правопорушення настає, відповідно до ст. 133-1 КУпАП. Більше того, наявність складу правопорушення у КУпАП зумовлює змогу застосування іншого заходу адміністративного впливу призупинення дії ліцензії або анулювання ліцензії, відповідно до ст. 21 закону України від 01.06.2000 р. № 1775-III “Про ліцензування окремих видів господарської діяльності”. Загроза застосування подібних заходів впливу – безсумнівно додатковий стимул для перевізника дотримуватися правил організації транспортного обслуговування.

З метою легітимації адміністративного договору в галузі організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування доцільно, відповідно до п. 5 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7] щодо розроблення та затвердження в установленому порядку державних стандартів (нормативів) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню, може бути прийнятий нормативний акт “Про основи організації обслуговування населення автомобільним транспортом загального користування”, який повинен містити: понятійно-категорійний апарат – визначення понять “організація обслуговування автомобільним транспортом загального користування”, “автомобільний транспорт загального користування”. Квінтесенція подібного нормативного акта полягала у розмежуванні повноважень органів влади і самоврядування та визначенні порядку укладання угод про взаємодію з органами публічної влади відповідного рівня, встановивши правила співвідношення таких договорів з нормами, визначеними ст. 7 закону України “Про автомобільний транспорт” [8]. Одночасно повинні бути зазначені основні характеристики такого договору. Також необхідно зазначити, що, крім функцій адміністративного договору, що визначаються в науці, договорам про взаємодію і договорам про транспортні послуги притаманні додаткові функції.

На етапах з’ясування проблеми та визначення шляхів її вирішення адміністративні договори у сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування надають неоціненну допомогу законодавці у виробленні єдиних термінів, вдосконаленні розмежування повноважень між органами влади різних рівнів, у визначенні основних принципів і порядку взаємодії організаторів перевізного процесу та транспортних підприємств.

Адміністративно-договірна практика поряд з функцією право-встановлення виконує завдання подолання колізій у праві, однакового підходу в законодавстві, і може бути основним матеріалом для розроблення кодифікованих взаємопов’язаних нормативних правових актів у цій сфері, включаючи відповідні закони. Отже, до функцій адміністративних договорів цілком можна зарахувати антиколізійну і правотворчу, а також функцію уніфікації місцевої нормотворчості в сфері відносин, що розглядаються.

Водночас адміністративний договір уособлює економію правових і організаційних зусиль, оскільки добровільність прийнятих зобов’язань сприяє здійсненню координаційної діяльності без спеціальних розпоряджень щодо виконання.

Необхідно зазначити, що адміністративний договір здійснює функцію оцінки ефективності публічного управління. На відміну від адміністративного акта, приписам якого повинні підпорядковуватися усі, кому він адресований, незалежно від їх волі, стати учасником договірних відносин з органами державної влади можна виключно на добровільній основі. Активність потенційних учасників адміністративних договорів, не наділених владним статусом, які прагнуть укласти договір, свідчить про ступінь довіри до держави та органів державної влади. А довіра, своєю чергою, ґрунтується на реальному підвищенні добробуту, що досягається шляхом реалізації договору, укладеного з органом державної влади чи органом місцевого самоврядування.

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати, що відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в регіонах органи місцевої влади, з урахуванням місцевих особливостей у межах загальної компетенції, можуть по-іншому

сприймати зміст, темпи, послідовність та форми проведення соціально-економічних реформ у сфері надання пасажирських транспортних послуг. І це може бути пов'язано зовсім не з якимись суб'єктивними уявленнями чи бажанням взяти більше влади, а з тими реальностями, які (об'єктивно існують) у різних сферах життя. Не враховувати цього у державі, яка прагне повноцінного вступу до Європейського Союзу, намагаючись не повторювати помилок країн, що вже пройшли цей шлях, було б не тільки безвідповідально, але й нерозумно.

Водночас аналіз договірної практики в країнах Європейського Союзу щодо організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування приводить до неминучого висновку про необхідність вдосконалення форм управління у цій сфері діяльності за рахунок впровадження адміністративного договору як форми публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування.

1. Міхровська М. С. *Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації* / М. С. Міхровська // *Адміністративне право і процес*. – 2014. – № 2 (8). – С. 102–108.
2. Стефанюк В. С. *Адміністративний договір: необхідність впровадження* / В. С. Стефанюк // *Верховний Суд України. Інформаційний сервер*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>].
3. Бояринцева М. А. *Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін* / М. А. Бояринцева // *Вісник Вищої ради юстиції*. – 2011. – № 2 (6). – С. 79–94.
4. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p].
5. Куйбіда Р. *Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці* / Р. Куйбіда // *Державні закупівлі України*. – 2008. – № 12 (54). – С. 28–32.
6. Спирин И. В. *Автотранспортное право: учеб.* / И. П. Спирин. – М.: Академия, 2006. – 304 с.
7. *Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/591-2014-p].
8. *Про автомобільний транспорт: закон України від 05.04.2001 р. № 2344-III* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 22. – Ст. 105.