

Summary

**Merkulova K. Normative and legal regulation of administrative relations with the participation of social organizations.**

The article analyzes the level of normative and legal regulation of the activity of social organizations in Ukraine and found some principles that underlie the organization and activities of European non-governmental organizations, as reflected in national legislation, as well as analyzed normative and legal regulation of administrative relations with the participation of social organizations.

Based on the criterion of «legal force» of normative and legal texts, three basic levels normative and legal activity assuring of social organizations in Ukraine (constitutional, legislative, sublegislative) are dedicated.

**Key words:** social organizations, government, normative and legal regulation, activity assuring of social organizations.

Отримано 5.06.2013

УДК 34.037

**О. І. СІРЯКОВ**

*Олександр Іванович Сіряков, заступник начальника відділу Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту Генеральної прокуратури України, старший радник юстиції*

**ПРОБЛЕМИ УНОРМУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТТЯ НОВИХ АВТОБУСНИХ МАРШРУТІВ У КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ПІДПРИЄМЦІВ**

*The devil is in the details (Англійське прислів'я).  
Диявол криється у дрібницях*

Природно, що з розвитком країни розвивається і її транспортна інфраструктура. За кількістю та якістю шляхів сполучення можна чітко визначити рівень заможності держави і її населення. Наведене цілком стосується мережі автобусних маршрутів загального користування, які сполучають населені пункти, як судини живого організму. Села та селища, які не охоплені регулярними пасажирськими маршрутами, мають сумну перспективу занепаду, і навпаки – активізація шляхів доступу до них може слугувати їх економічному та соціальному відродженню.

При цьому важливе значення державного управління у сфері транспорту полягає у чіткому регулюванні механізму виникнення нових маршрутів перевезення пасажирів, оскільки хаотичний неконтрольований процес їх утворення може мати негативні наслідки.

Наприклад, при ста потенційних пасажирів, які регулярно користуються певним автобусним маршрутом, два чи три перевізники будуть створювати здорову конкуренцію, підвищувати якість обслуговування і при цьому мати достатній дохід для забезпечення належного рівня заробітної плати водіїв, витрат на пально-мастильні матеріали, придбання запчастин та оновлення рухомого складу. Але якщо таких перевізників буде вже двадцять, то про достатні доходи кожного з них слід забути; видається проблематичним також оновлення рухомого складу та легалізація виплати заробітної плати водіям, механікам, медперсоналу, інших витрат. Як наслідок, зможемо спостерігати за створенням паралельної «тіньової» автобусної мережі так званими «нелегальними» перевізниками.

Зрозуміло, що більш економічно привабливим є відкриття маршруту «Аеропот «Бориспіль» – Київ», аніж «Немішаєве – Микуличі». Бажання мати великі гроші, здійснюючи перевезення реконструйованою автотрасою, а не путівцем, породжує спокуси для Укртрансінспекції створювати, а для перевізників – отримувати все нові й нові рейси на вже існуючих маршрутах, створювати «нові» маршрути – «близнюки» вже існуючим, надавати тимчасові дозволи на перевезення з усіма відповідними корупційними ризиками.

Наскільки це законно, чи додержуються визначені ст. 19 Конституції України<sup>1</sup> засади формування правового порядку в Україні, за яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України?

Статтею 1 Закону України «Про автомобільний транспорт»<sup>2</sup> визначено дефініцію поняття «дозвіл органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» як документа, який надає право на здійснення перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Розвиток теза знаходить у ст. 31 Закону<sup>3</sup>, за вимогами якої відносини автомобільного перевізника, що здійснює перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування приміських та міжміських, які виходять за межі території

області (міжобласні маршрути), із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначаються дозволом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на обслуговування автобусних маршрутів, у якому встановлюються: перелік маршрутів загального користування (рейсів), які буде обслуговувати автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування населення, термін роботи автомобільного перевізника. Передбачено також, що форму дозволу, порядок його видачі та анулювання визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері транспорту.

Закцентуємо увагу, що за наведеними положеннями Закону<sup>4</sup> дозвіл видається саме на автобусний маршрут – шлях проходження автобуса між початковим та кінцевим пунктами з визначеними місцями на дорозі для посадки (висадки) пасажирів, за визначенням, наведеним у ст. 1 Закону<sup>5</sup>.

Міністерством транспорту і зв'язку України видано наказ від 7 травня 2010 р. № 279 «Про затвердження форми дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, порядку його видачі та анулювання»<sup>6</sup>. За вимогами пп. «г» п. 2.1 Порядку видачі та анулювання дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, затвердженого наказом<sup>7</sup>, передбачена можливість видачі тимчасового дозволу на перевезення пасажирів у разі відкриття нового автобусного маршруту або нового рейсу для вивчення доцільності його функціонування.

Така маленька деталь, як можливість видачі тимчасового дозволу на перевезення пасажирів у разі відкриття нового рейсу, а не маршруту, і є тією самою дрібницею, що, як каже англійське прислів'я: «The devil is in the details». Українською це перекладається приблизно так: «Диявол криється у дрібницях».

Закон України «Про автомобільний транспорт»<sup>8</sup> визначає рейс як рух транспортного засобу від початкового до кінцевого пункту маршруту. Отже, про яке відкриття рейсу можна говорити і навіть передбачати можливість видачі тимчасового дозволу на перевезення пасажирів, у такому випадку незрозуміло.

Згадаємо, що у редакції ст. 7 Закону України «Про автомобільний транспорт», що діяла до 5 січня 2013 р.<sup>9</sup>, було передбачено право органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у разі відкриття автобусного маршруту, який не має паспорта, призначати один раз тимчасового автомобільного перевізника на термін до трьох місяців, після чого за результатами функціонування маршруту приймати рішення щодо доцільності відкриття маршруту та проведення конкурсу.

Проте, якщо і виправдовувати попередню доцільність існування у наказі<sup>10</sup> норми про можливість видачі тимчасового дозволу, то лише у разі відкриття нового автобусного маршруту, але ніяк не нового рейсу.

На даний час, коли попередня редакція ст. 7 Закону України «Про автомобільний транспорт»<sup>11</sup> втратила силу відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання та управління у сфері транспорту та дорожнього господарства»<sup>12</sup>, доцільність її існування взагалі видається сумнівним.

Викликає подив, що вона не зазнала змін під час останніх змін, запроваджених до наказу<sup>13</sup> наказом Міністерства інфраструктури України від 5 червня 2013 р. № 351 «Про внесення змін до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 7 травня 2010 р. № 279»<sup>14</sup>.

Про правову неприродність видачі тимчасових дозволів на перевезення пасажирів у разі відкриття нових рейсів свідчить і аналіз інших підзаконних актів.

Зокрема, за вимогами п.п. 16–18 Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176<sup>15</sup>, відкриття та закриття маршруту проводиться за рішенням організатора регулярних перевезень з одночасним внесенням змін до реєстру маршрутів.

Автобусний маршрут загального користування відкривають: Укртрансінспекція – міжобласний та міжнародний; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації – внутрішньообласний; виконавчі органи сільських, селищних і міських рад – міський.

Припинення перевезень за маршрутом проводиться за рішенням організатора регулярних перевезень, яке приймається не пізніше ніж за 15 днів до припинення перевезень, а у разі настання обставин непереборної сили – невідкладно.

Також натомість відсутності будь-якої правової регламентації процедури відкриття рейсів, механізм відкриття автобусних маршрутів деталізовано у Порядку і умовах організації перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 21 січня 1998 р. № 21<sup>16</sup>.

У вказаних Порядку і умовах відкриття, закриття, зміна маршрутів наведено як складову організації маршрутів, до якої входить також вивчення пасажиропотоків на існуючій транспортній мережі, обстеження доріг та дорожніх об'єктів; побудову розкладів руху; оформлення паспортів маршрутів.

Для вирішення питання про доцільність відкриття маршруту попередньо необхідно:

- визначити попит у перевезеннях пасажирів;
- обрати трасу руху і провести обстеження дорожніх умов;
- скласти техніко-економічне обґрунтування доцільності відкриття маршруту.

Для відкриття маршрутів необхідно забезпечити:

- розташування початкових і кінцевих зупинок маршрутів у пасажиротворних і пасажиропоглинальних місцях;
- транспортний зв'язок для найбільшої кількості пасажирів за найкоротшими шляхами прямування;
- надання автобусів таких типів, які відповідають виду перевезень;

– використання засобів контролю за регулярністю руху;  
– скоординований рух автобусів на маршруті, що збігається з іншими маршрутами, а також з графіком роботи інших видів пасажирського транспорту;  
– використання на маршрутах ефективних форм організації праці водіїв та систем організації руху.

Кожному маршруту присвоюється порядковий номер. Нумерація міських і приміських маршрутів ведеться у кожному місті. Маршрути мають єдину нумерацію по області: міські автобусні – від 1 до 99; приміські – від 100 до 499. На міжміських та міжнародних маршрутах нумерація рейсів проводиться за напрямками: на північ і захід – присвоюються парні номери рейсів, на схід і південь – непарні.

Перед відкриттям автобусного маршруту перевізник за погодженням з організатором перевезень створює комісію за участю власників дорожніх об'єктів або їхніх уповноважених осіб. Комісія здійснює обстеження доріг та дорожніх об'єктів, на підставі якого складає акт про готовність маршруту до відкриття, де вказує дату його відкриття. За наявності недоліків комісія зазначає в акті терміни і відповідальних за їх усунення осіб. У цьому разі маршрут відкривається з урахуванням часу на усунення недоліків, що містяться в акті.

Отже, жодної згадки про можливість відкриття рейсу вказані нормативні акти не містять.

Наведене свідчить, що наказ Міністерства транспорту і зв'язку України від 7 травня 2010 р. № 279 потребує змін шляхом скасування пп. «г» п. 2.1 Порядку видачі та анулювання дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування у частині можливості видачі тимчасового дозволу на перевезення пасажирів, у разі відкриття нового автобусного маршруту або нового рейсу для вивчення доцільності його функціонування. Такі зміни мали б благотворний вплив на процес усунення корупційних факторів під час реалізації повноважень Укртрансінспекції як організатора пасажирських автоперевезень, слугували б елементом додаткового захисту прав підприємців в Україні.

<sup>1</sup> Конституція України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 07.05.2010 № 279 «Про затвердження форми дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, порядку його видачі та анулювання»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0409-10>

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>

<sup>9</sup> Закон України «Про автомобільний транспорт» (станом на 01.01.2013): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14/ed20130101>

<sup>10</sup> Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 07.05.2010 № 279 «Про затвердження форми дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, порядку його видачі та анулювання»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0409-10>

<sup>11</sup> Закон України «Про автомобільний транспорт» (станом на 01.01.2013): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14/ed20130101>

<sup>12</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання та управління у сфері транспорту та дорожнього господарства» від 20.11.2012 № 5502-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5502-17>

<sup>13</sup> Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 07.05.2010 № 279 «Про затвердження форми дозволу на перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування, порядку його видачі та анулювання»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0409-10>

<sup>14</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 05.06.2013 № 351 «Про внесення змін до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 07 травня 2010 року № 279»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1068-13/paran2#n2>

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.1997 № 176 «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/176-97-%D0%BF>

<sup>16</sup> Наказ Міністерства транспорту України від 21.01.1998 № 21 «Про затвердження Порядку і умов організації перевезень пасажирів та багажу автомобільним транспортом»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0257-98/ed20111128>

## Резюме

**Сіряков О. І. Проблеми унормування процедури відкриття нових автобусних маршрутів у контексті захисту прав підприємців.**

У пропонованій статті висвітлено відмінності правової природи понять «відкриття нового автобусного маршруту» та «відкриття нового рейсу». Привернуто увагу до проблеми правомірності видачі тимчасових дозволів на перевезення пасажирів у випадках відкриття нових рейсів. У результаті проведеного дослідження сформульовано пропозиції до удосконалення чинного законодавства.

**Ключові слова:** дозвіл на перевезення, автомобільний транспорт, автобусний маршрут, рейс.

Резюме

**Серяков А. И. Проблемы унормирования процедуры открытия новых автобусных маршрутов в контексте защиты прав предпринимателей.**

В предлагаемой статье освещены различия правовой природы понятий «открытие нового автобусного маршрута» и «открытие нового рейса». Уделено внимание проблеме правомерности выдачи временных разрешений на перевозку пассажиров в случаях открытия новых рейсов. В результате проведенного исследования сформулированы предложения к усовершенствованию действующего законодательства.

**Ключевые слова:** разрешение на перевозку, автомобильный транспорт, автобусный маршрут, рейс.

Summary

**Seryakov A. The problems legalization of the procedure of opening new bus routes in the context of protecting the rights of entrepreneurs.**

In this article we highlight the differences of the legal nature of concepts «open a new bus route» and «opening of the new bus line». Attention is paid to the problem of legitimacy of issuing temporary permits for the transport of passengers in case of opening new bus lines. The study makes proposals to improve the current legislation.

**Key words:** transportation permit, road transport, bus route, bus line.

Отримано 2.06.2013

УДК 342.903

**О. В. СОНЮК**

*Ольга Василівна Сонюк, аспірант Київського університету права НАН України*

**ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН  
У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Проблема об'єкта правовідносин належить до однієї з найскладніших не лише в теорії адміністративного права, а й у правовій науці загалом. На рівні загальної теорії права у різні часи дослідженню об'єкта правовідносин у своїх працях приділяли увагу такі вчені, як А. Аверін, Ю. Гревцов, О. Йоффе, М. Марченко, В. Протасов, Ю. Толстой, Р. Халфіна, Л. Явич та інші. На рівні теорії адміністративного права та процесу об'єкт правовідносин досліджували О. Бандурка, Д. Бахрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Е. Демський, Ю. Дмитрієв, Р. Кісіль, В. Коваленко, Ю. Козлов, А. Комзюк, О. Кузьменко, Д. Овсянко, Ю. Педько, В. Перепелюк, І. Сердюк, В. Сорокін, Ю. Старілов, М. Тищенко та інші. Проте дискусії з приводу того, що слід розуміти під об'єктом правовідносин, тривають і дотепер. Отже, загальновизнаного поняття «об'єкт адміністративних правовідносин», а тим паче – поняття «об'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин» у сучасній літературі не сформульовано. Тому дослідження об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства вважаємо актуальним. Розпочати його варто з висвітлення різних поглядів на те, що саме слід розуміти під об'єктом адміністративних правовідносин.

Метою цієї статті є визначення дефініції «об'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства», що враховує специфіку даного виду відносин. Адже правильне тлумачення зазначеного терміна сприяє з'ясуванню сутності правовідносин адміністративного судочинства і відмежуванню їх від інших видів адміністративно-правових відносин, а також розмежуванню адміністративного судочинства та інших видів судочинства.

Аналізуючи сучасну наукову юридичну літературу, доходимо висновку, що існують різні погляди на питання про сутність об'єкта правовідносин. Визначення поняття об'єкта правовідносин здебільшого залежить від того, прихильником якої концепції є дослідник. Так, більшість представників класичної моністичної концепції відстоюють єдність об'єкта правовідносин, розуміючи під об'єктом те, на що направлені правовідносини, а саме – поведінку суб'єктів. Інші автори об'єктом правовідносин визнають те, на що направлені суб'єктивні права та обов'язки учасників<sup>1</sup>. Деякі вчені зазначають поведінку лише зобов'язаної сторони<sup>2</sup>. Представники ж класичної плюралістичної концепції визнають множинність об'єктів правовідносин, розуміючи під об'єктом усе те, з приводу чого виникли правовідносини, тобто – поведінка людей, результати дій та бездіяльності, матеріальні цінності, речі, нематеріальні блага. Деякі дослідники об'єднують ці дві теорії, зазначаючи, що об'єктом правовідносин є те, з приводу чого вони виникають, на що направлені<sup>3</sup>. У науковій літературі виражені погляди навіть про безоб'єктність правовідносин<sup>4</sup>.

Ще одним проблемним питанням, що потребує дослідження, є ототожнення об'єкта матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин. На наш погляд, ці поняття слід розмежовувати. З приводу