

Деркач Е. М.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

ДОЗВІЛЬНІ ЛІЦЕНЗІЙНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ

Анотація. У статті висвітлено найважливіші теоретико-прикладні проблеми, пов'язані із застосуванням дозвільних ліцензійних процедур у сфері перевезення вантажів автомобільним транспортом, визначено вектори розвитку відповідного законодавства. Підкреслюється, що чинне законодавство України містить спірні положення щодо дозвільних процедур у сфері автомобільного транспорту, не відповідає міжнародним зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також законодавству ЄС з цих питань, зокрема Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення спільних правил щодо умов здійснення діяльності оператора автомобільного транспорту та скасування Директиви Ради 96/26/ЄС» №1071/2009; «Про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень» № 1072/2009.

Підкреслено, що у чинному законодавстві України не врегульовано правовий статус менеджера та оператора автомобільних перевезень вантажів, а також питання щодо підтвердження їх професійної компетентності, що потребує відповідної регламентації в законодавстві. Підкреслено, що у перспективному законодавстві, зокрема проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу» (реєстр. № 4560 від 30.12.2020 р.), передбачено прогресивні положення щодо дозвільних ліцензійних процедур у сфері автомобільного транспорту, проте відсутні положення щодо оператора автомобільних перевезень як учасника перевезення вантажів. Стверджується, що впровадження законодавчої вимоги щодо ліцензування перевезень вантажів автомобільним транспортом сприятиме підвищенню рівня якості транспортних послуг та рівня безпеки у цій сфері.

Зроблено висновок про те, що коло учасників перевезення вантажів автомобільним транспортом потребує доповнення на рівні законодавства оператором автомобільних перевезень, регламентації його правового статусу, а також розмежування з іншими суб'єктами господарювання, які організують перевезення вантажів, зокрема, транспортним експедитором, оператором мультимодальних перевезень тощо. Обґрунтовано доцільність внесення змін до законодавства України стосовно необхідності отримання ліцензії для здійснення перевезення вантажів автомобільним транспортом у внутрішньому сполученні; впровадження системи підтвердження рівня професійної компетентності менеджера та оператора автомобільних перевезень вантажів.

Ключові слова: дозвільні транспортні процедури, ліцензування, перевезення вантажів, автомобільний транспорт, підтвердження відповідності, оператор автомобільних перевезень, перевізник, менеджер перевезень.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану автомобільний транспорт стає пріоритетним видом транспорту, що забезпечує першочергові потреби суспільства, національної економіки у перевезеннях вантажів. Здійснення комерційних перевезень вантажів наразі ускладнено як у внутрішньому, так і міжнародному сполученні через порушені ланцюги постачань (переважно, здійснюються перевезення гуманітарних вантажів). Перевезення вантажів морським та авіаційним транспортом тимчасово не здійснюються, а залізничним транспортом – обмежені. У зв'язку з цим змінюються традиційні підходи до організації та здійснення господарської діяльності у сфері автомобільного транспорту під впливом геополітичних конфліктів, наслідків світової економічної кризи через пандемію, зумовлену поширенням COVID-19. Чинне законодавство України містить спірні положення щодо дозвільних процедур у сфері автомобільного транспорту, не відповідає законодавству ЄС з цих питань. Зазначене обумовлює необхідність оптимізації дозвільних процедур, що застосовуються у сфері перевезення вантажів автомобільним транспортом, а також актуалізує осмислення відповідних доктринальних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблематики правового регулювання господарської діяльності у сфері автомобільного транспорту зробили Є. В. Довженко [1], О. В. Клепікова [2], Р. М. Ляшук [3], Л. Я. Свистун [4] та інші дослідники.

О. В. Клепікова застосовує категорію «дозвільні транспортні процедури» у контексті функціонування транспортної системи для узагальнення засобів державного регулювання, поділяючи такі процедури на ліцензійні, сертифікаційні та реєстраційні. Ураховуючи особливості дозвільних транспортних процедур, різноплановість дозвільних транспортних документів, які видаються за результатами застосування таких процедур, вони можуть мати характер прямих або похідних [5, с. 19–20]. Результат прямих дозвільних транспортних процедур безпосередньо стосується надання права на здійснення певних видів транспортної діяльності, а результат похідних опосередковано стосується здійснення певних видів транспортної діяльності та зазвичай передусім застосуванню прямих дозвільних транспортних процедур [2, с. 299].

Мета цієї статті – висвітлення окремих теоретико-прикладних проблем, пов'язаних із застосуванням дозвільних ліцензійних процедур у сфері перевезення вантажів автомобільним транспортом, та обґрунтування шляхів щодо їхнього подолання.

Результати дослідження. Політика законодавця щодо застосування процедури ліцензування до перевезення вантажів зазнавала кардинальних змін: від застосування ліцензійних процедур до перевезень вантажів автомобільним транспортом до скасування вимоги щодо ліцензування перевезення вантажів внаслідок дерегулювання господарської діяльності та застосування ліцензійних процедур до міжнародних/внутрішніх перевезень всіх видів вантажів або окремих видів (небезпечних вантажів/відходів). Зокрема, з набуттям Україною незалежності перелік видів підприємницької діяльності, що підлягають обмеженню (ліцензуванню), установлювався ст. 4 Закону України «Про підприємництво» від 07.02.1991 р., який спершу не містив норм про необхідність отримання ліцензії для перевезення вантажів. Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про підприємництво» ч. 2 ст. 4 Закону була доповнена нормою про необхідність отримання ліцензії для здійснення *внутрішніх і міжнародних перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом*. З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про підприємництво» від 23.12.1997 р. ліцензуванню підлягали тільки *міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом*. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 р. № 2608-VI було скорочено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, зокрема, надання послуг з перевезення вантажів автомобільним транспортом було виключено з видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (лише надання послуг з перевезення *пасажирів, небезпечних вантажів, багажу* автомобільним транспортом (п. 25 ч. 3 ст. 9) потребувало отримання ліцензії).

Наступним етапом розвитку законодавства щодо дозвільних ліцензійних процедур у сфері автомобільного транспорту стало прийняття Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII, п. 24 ч. 1 ст. 7 якого передбачено, що ліцензуванню підлягають перевезення пасажирів, *небезпечних вантажів та небезпечних відходів* автомобільним транспортом, а також *міжнародні перевезення пасажирів та вантажів* автомобільним транспортом. Проте відповідно до ст. 9 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. № 2344-III (в ред. Закону України 23.02.2006 р. № 3492-IV) вимоги щодо ліцензування закріплено для здійснення господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і *небезпечних вантажів* вантажними автомобілями, причепами та напівпричепами у внутрішньому та міжнародному сполученнях. Важливо, що ліцензія на надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів чи небезпечних вантажів надає право автомобільному перевізнику надавати послуги з *внутрішніх перевезень пасажирів чи вантажів* (ч. 6 ст. 9 Закону).

Перелік організаційних, кваліфікаційних та технологічних вимог для здійснення видів господарської діяльності у сфері автомобільного транспорту, що підлягають ліцензуванню, закріплено у Ліцензійних умовах провадження господарської

діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень вантажів та пасажирів автомобільним транспортом, затв. Постановою КМУ від 02.12.2015 р. № 1001. Відповідно до п. 4 вказаних Ліцензійних умов господарська діяльність може провадитись частково за такими видами: внутрішні перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів вантажними автомобілями; міжнародні перевезення вантажів вантажними автомобілями (крім перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів) [6].

Положення Закону України «Про автомобільний транспорт» потребують узгодження не лише з Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», а й Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію); а також Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення спільних правил щодо умов здійснення діяльності оператора автомобільного транспорту та скасування Директиви Ради 96/26/ЄС» №1071/2009 від 21.10.2009 р. [7], Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради «Про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень» № 1072/2009 від 21.10.2009 р. [8].

Відповідно до ст. 367 гл. 7 «Транспорт» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію, сторони сприяють здійсненню ефективних і безпечних перевезень. Статтею 368, Додатком XXXII Угоди про асоціацію передбачено гармонізацію стандартів та політики з існуючими в ЄС для покращення руху вантажів, зростання плинності транспортних потоків між Україною та ЄС, третіми країнами регіону. Відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 104 Угоди про асоціацію критерії ліцензування повинні бути чіткими, недвозначними, об'єктивними, прозорими, доступними, встановлюватися та оприлюднюватися заздалегідь та не давати можливості компетентним органам реалізувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд [9].

Відповідно до Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) «Про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень» № 1072/2009 від 21.10.2009 р. для здійснення міжнародних перевезень вантажів автомобільним транспортом необхідно отримання ліцензії Співтовариства. Регламент ЄС № 1071/2009 передбачає умови щодо державної реєстрації автомобільного перевізника як суб'єкта господарювання; вимоги до бездоганної ділової репутації, професійної компетентності, належного фінансового стану менеджера, оператора автомобільних перевезень; створення єдиного державного електронного реєстру перевізників з інформацією про операторів автомобільних перевезень, а також можливістю подальшого обміну інформацією з подібними реєстрами держав – членів ЄС. Регламентом № 1071/2009 передбачено створення єдиного державного електронного реєстру перевізників з інформацією про операторів автомобільних перевезень, з можливістю подальшого обміну інформацією з подібними реєстрами держав – членів ЄС (ст. 16).

У ст. 2 Регламенту ЄС № 1071/2009 передбачено, що менеджером перевезень може бути фізична особа, прийнята на роботу суб'єктом господарювання, або фізична особа, призначена за договором, яка раціонально та постійно управляє

транспортною діяльністю такого суб'єктом господарювання, або фізична особа-підприємець.

У чинному законодавстві України не врегульовано правовий статус менеджера та оператора автомобільних перевезень вантажів, а також питання щодо підтвердження їх професійної компетентності, не узгоджено вимоги щодо ліцензування перевезення вантажів. У гл. 32 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV згадується лише про перевізників та експедиторів як суб'єктів господарювання, які надають транспортні послуги, та вантажовідправників, вантажоодержувачів – замовників таких послуг (ч. 2 ст. ст. 306, 316). У спеціальному транспортному законодавстві, зокрема в Законі України «Про автомобільний транспорт», Законі України «Про транспортно-експедиторську діяльність» від 01.07.2004 р. № 1955-IV, Правилах перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, затв. наказом Міністерства транспорту України від 14.10.1997 р. № 363, відсутні положення щодо оператора автомобільних перевезень та менеджера перевезень, а до суб'єктів перевезення вантажів віднесено автомобільного перевізника (фізичну або юридичну особу, яка здійснює на комерційній основі чи за власний кошт перевезення пасажирів чи (та) вантажів транспортними засобами), замовника (вантажовідправника або вантажоодержувача), а також транспортного експедитора (суб'єкта господарювання, який за дорученням клієнта та за його рахунок виконує або організовує виконання транспортно-експедиторських послуг). Втім, у Законі України «Про мультимодальні перевезення» від 17.11.2021 р. № 1887-IX оператора мультимодального перевезення (суб'єкта господарювання, який укладає договір мультимодального перевезення, приймає на час перевезення під свою відповідальність вантаж та здійснює чи забезпечує здійснення перевезення вантажу до місця призначення) віднесено до основних учасників мультимодального перевезення вантажу, поряд із фактичними перевізниками, замовниками послуг мультимодального перевезення, власників мультимодальних терміналів та інших учасників (ст. 1 Закону). Крім цього, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» від 02.10.2019 р. запроваджено інститут авторизованого економічного оператора в рамках виконання зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію. Статус авторизованого економічного оператора, який можуть отримати перевізники, експедитори, є добровільним підтвердженням відповідності якості, високого професійного рівня авторизованого суб'єкта господарювання та його надійного функціонування у міжнародному ланцюзі поставок [10].

У проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу» (реєстр. № 4560 від 30.12.2020 р.) передбачено внесення змін до законів України «Про автомобільний транспорт», «Про ліцензування видів господарської діяльності» з доповненням видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, внутрішніми перевезеннями вантажів (при цьому ліцензія на міжнародні перевезення пасажирів та/або вантажів, у тому числі небезпечних вантажів та небезпечних відходів, надаватиме право автомобільному перевізнику здійснювати внутрішні пере-

везення пасажирів та/або вантажів); впровадження механізму підтвердження бездоганної ділової репутації автомобільних перевізників, отримання свідоцтв професійної компетентності менеджера (управителя) з перевезень (особи, відповідальної за організацію та здійснення діяльності з перевезень вантажів, пасажирів) [11].

У вказаному проєкті Закону запропоновано доповнити ч. 1 ст. 1 Закону України визначенням «менеджер (управителем) з перевезень» – фізична особа, яка має достатній рівень професійної компетентності щодо організації надання послуг автомобільного транспорту, який підтверджується дійсним *свідоцтвом професійної компетентності*. Менеджер (управитель) з перевезень здійснює, відповідає за організацію діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажів та постійно контролює таку діяльність як: працівник автомобільного перевізника чи власник (співвласник) автомобільного перевізника, або фізична особа, призначена автомобільним перевізником на умовах договору відповідно до законодавства (ч. 2 ст. 341 проєкту) [11]. Крім цього, пропонується визначення «автомобільний перевізник» як суб'єкта господарювання, який здійснює перевезення пасажирів та/або вантажів транспортними засобами та має ліцензію на провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажів автомобільним транспортом. Проте правовий статус оператора автомобільних перевезень як суб'єкта господарювання-учасника перевезення вантажів також потребує регламентації на рівні законодавства.

Імплементация положень Регламенту (ЄС) № 1071/2009, а також запровадження ліцензування у сфері перевезень вантажів автомобільним транспортом передбачена Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 [12].

Ліцензування відіграє особливу роль у упорядкуванні господарських відносин, набутті правового статусу відповідними суб'єктами господарювання, забезпечуючи їх легітимне функціонування, дає змогу поєднувати приватні інтереси господарюючих суб'єктів з публічними інтересами суспільства загалом. Крім ліцензування, законодавством України передбачено сертифікаційні процедури для оцінки відповідності, що застосовуються до транспортних засобів, робіт, послуг у сфері автомобільного транспорту (ст. 8 Закону України «Про автомобільний транспорт»), а також реєстраційні процедури. Проте впровадження законодавчої вимоги щодо ліцензування перевезень вантажів автомобільним транспортом сприятиме підвищенню рівня якості транспортних послуг та рівня безпеки у цій сфері.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз дає підстави для висновку, що впровадження ліцензійних дозвільних процедур до перевезення вантажів у внутрішньому сполученні сприятиме збалансованому законодавчого підходу до регламентації перевезень вантажу автомобільним транспортом у внутрішньому та міжнародному сполученні, рівному доступу до здійснення перевезень вантажів професійним суб'єктам господарювання, гармонізації з законодавством ЄС. Задля реалізації зазначених пропозицій доцільно: 1) передбачити в законодавстві (Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», спеціальному транспортному законодавстві) необхідність отримання ліцензії для здійснення перевезення вантажів автомобільним транспор-

том у внутрішньому сполученні; 2) доповнення на рівні законодавства кола учасників перевезення вантажів автомобільним транспортом оператором автомобільних перевезень, регламентація його правового статусу, а також розмежування з іншими суб'єктами господарювання, які організують перевезення вантажів, зокрема, транспортним експедитором, оператором мультимодальних перевезень тощо; 3) впровадження системи підтвердження рівня професійної компетентності менеджера та оператора автомобільних перевезень вантажів.

Досліджувані проблеми застосування дозвільних ліцензійних процедур у сфері перевезення вантажів автомобільним транспортом залишаються відкритими для наукової дискусії та можуть бути предметом для подальших наукових досліджень.

Література

1. Довженко Є. В. Концептуальні засади кодифікації національного законодавства про автомобільний транспорт. *Юридичний вісник*. 2014. № 1(30). С. 16–20.
2. Клепикова О. В. Теоретичні проблеми правової організації транспортної системи України : дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.04. Київ, 2019. 502 с.
3. Ляшук Р. М. Правові основи здійснення автомобільних перевезень. *Вісник Нац. акад. державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2017. Вип. 2. URL: www.irbis-nbu.gov.ua/cgiirbis_64.exe?
4. Свистун Л. Я. Договори перевезення вантажів автомобільним транспортом : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.03. Київ, 2005. 17 с.
5. Клепикова О. В. Теоретичні проблеми правової організації транспортної системи України : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.04. Київ, 2020. 35 с.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень вантажів та пасажирів автомобільним транспортом: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2015. № 98. Ст. 3358.
7. REGULATION (EC) № 1071/2009 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 October 2009 establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC. OJ L 300. 14.11.2009. p. 51. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02009R1071-20130701&from=en>
8. Regulation (EC) № 1072/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on common rules for access to the international road haulage market. OJ L 300. 14.11.2009. p. 72–87. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R1072&from=EN>
9. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part of 29 May 2014. *Official Journal of the European Union*, L 161. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:161:TOC>
10. Деркач Е. М. Правові питання запровадження інституту авторизованого економічного оператора. *Економіка та право*. 2021. № 4(63). С. 39–45.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу (реєстр. № 4560 від 30.12.2020 р.). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70777
12. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. *Офіційний вісник України*. 2018. № 24. Ст. 852.

Derkach E. Permitting licensing procedures in the field of road haulage

Summary. The article highlights the most challenging theoretical and applied problems concerning the licensing procedures in the field of road haulage, as well as identifies directions for developing relevant legislation. It is emphasized that current legislation of Ukraine: 1) contains controversial provisions on permitting procedures in the field of road transport; 2) does not comply with Ukraine's international obligations under the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part»; as well as the EU legislation on these matters, in particular Regulation (EU) № 1071 / 2009 of the European Parliament and of the Council establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC; Regulation (EC) №№ 1072/2009 of the European Parliament and of the Council on common rules for access to the international road haulage market.

It is emphasized that current legislation of Ukraine does not prescribe the legal provisions for the transport managers and road haulage operators. The issue of confirming their professional competence should be provided by legislator. It is emphasized that there are progressive provisions on licensing procedures in the field of road transport in the draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Settlement of the Market of Road Transport Services in Ukraine in order to bring them in accordance with the European Union Act» (Reg. № 4560 of 30.12.2020). Nevertheless, there aren't any provisions concerning the road haulage operator as a participant of the carriage of goods. It is argued that providing legal requirements for the licensing of road haulage would improve the quality of transport services and safety.

It is concluded that the range of participants in the carriage of goods by road needs to be supplemented at the legislative level. In particular, the legal status of road transport operator should be determined and differentiated with other transport entities, such as freight forwarders, multimodal transport operators, etc. The legislation of Ukraine regarding the need to obtain a license for the domestic carriage of goods by road should be amended. The system for confirming the professional competence by the transport manager and road haulage operator should be provided.

Key words: permitting transport procedures, licensing, transportation of goods, road transport, compliance statement, road transport operator, carrier, transport manager.