

регулювання підприємницької діяльності: Учеб. посіб. Калининград: Изд-во КГУ, 2001. – 142 с. 23. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 35 с. 24. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посіб. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 256 с. 25. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с. 26. Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 18 с. 27. Голядова Т. О. Організаційно-правові аспекти управління персоналом в акціонерних товариствах: Дис. ... канд. юрид. наук/ Національний університет внутрішніх справ – Х., 2002. – 212 с. 28. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. За заг. ред.: Н. Р. Нижник, В. М. Холуйко, С. П. Мосов та ін. Академ. прав. наук України, Київ. регіон. центр та ін. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів. політехніка», 2002. – 351 с.

Надійшла до редколегії 08.05.08

А. Є. Рубан

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ПІЛЬГОВОГО КОНТИНГЕНТУ ПАСАЖИРІВ

Сьогодні ведеться жорстка дискусія між органами державної влади різних рівнів, депутатами і представниками громадськості щодо доцільності існування системи соціальних пільг для деяких категорій громадян. Пільги можна вважати своєрідним «примноженим спадком» періоду Радянського Союзу. В умовах суцільної державної власності у всіх сферах народного господарства така форма компенсації певних втрат або нерівності окремих категорій громадян була надзвичайно ефективною та доцільною. Адже надання грошових компенсацій замість пільг могло створити систему додаткових грошових потоків та органів контролю за їх використанням. Натомість проходило фінансування окремої сфери, наприклад, транспорту, за рахунок державного бюджету на необхідному рівні без врахування видатків на покриття пільг. З розвитком системи приватних структур, що надають послуги, на засадах самофінансування та підприємництва, та занепаду аналогічних державних структур, держава просто не може фінансувати пільги за раніше існуючими схемами. Тому передбачено для збереження системи соціальних пільг проводити компенсацію видатків відповідних приватних структур по наданню послуг населенню на пільгових умовах. Однак постає інша проблема – належного державного контролю за наданням соціальних пільг. Така проблема існує і в сфері здійснення перевезень пасажирів автомобільним транспортом.

Проблемам контролю присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко,

Б. М. Лазарев, В. Й. Развадовський, А. О. Селіванов, Ю. О. Тихомиров, Р. Й. Халфіна, В. В. Цветков, В. Є. Чіркін, Ю. С. Шемшученко, К. В. Шоріна та ін. Однак дослідження проблем державного регулювання у сфері автомобільних перевезень пасажирів на пільгових умовах залишилися без достатньої уваги.

Метою даної статті є дослідження законодавства та практики його застосування у сфері пільгових перевезень пасажирів автомобільним транспортом, а завданням – визначити шляхи вдосконалення діючого законодавства з метою максимальної ефективності діяльності державних органів по забезпеченню соціальних гарантій незахищених верств населення.

Основною проблемою що виникає у сфері пільгового перевезення пасажирів автомобільним транспортом є обмеженість ринкових умов економічного розвитку пасажирського автотранспорту загального користування, котра обумовлена недосконалістю механізму відшкодування автопідприємствами втрат доходів від пільгових перевезень окремих категорій громадян. Такий механізм не забезпечує своєчасне і в необхідних обсягах отримання підприємствами відповідних бюджетних коштів. Тобто, держава встановлюючи пільги, які повинні гарантуватися всіма суб'єктами господарювання незалежно від форм власності, бере на себе обов'язок фінансувати їх втрати. Однак цей обов'язок не виконується в повному обсязі. Згідно з діючим законодавством на даний час пільги для проїзду автотранспортом, особливо у міському та приміському сполученні, крім інвалідів, надаються дуже великій кількості осіб, що перевищує на цих видах сполучення 60% загальних обсягів перевезень. Так, кількість осіб, які мають право пільгового проїзду у приміському та міському сполученні перевищує 23 млн осіб. Визначені законодавством пільги не підкріплені необхідними для цього ресурсами. У той час, коли законодавством також передбачена необхідність повної компенсації суб'єктам господарювання за пільгове перевезення пасажирів, розмір коштів, які щорічно виділяються на таку компенсацію з державного бюджету місцевим бюджетам, не відповідає реальним потребам. Так, у 2005 р., підприємствам автомобільного транспорту було компенсовано тільки 240 млн грн. Тобто, на проїзд автомобільним транспортом у середньому на одну особу, що користується такими пільгами, припадає близько 10,4 грн на рік, або 87 коп. на місяць. При цьому, середня вартість проїзду у міському транспорті становить 75 коп. за одну поїздку, у приміському – 2,5–3,0 грн [1].

Фактично держава перекладає взяті на себе обов'язки по соціальному захисту населення на приватні структури та практично не несе жодної відповідальності, в т. ч. фінансової, за прийняті рішення. В Україні є поодинокі випадки, коли через суд автотра-

нспортні підприємства повертали кошти за перевезення пільгового контингенту громадян [2].

Проблема ще більше поглиблюється тим, що права громадян щодо пільгового проїзду автомобільним транспортом постійно розширюються внаслідок прийняття нових законодавчих актів. Так, тільки з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», який набрав чинності з 1 січня 2006 р., за попередніми розрахунками, проведеними Міністерством фінансів України, для надання пільгового проїзду міжміським автомобільним транспортом виходячи із кількості поїздок 10 разів на рік (туди і назад) витрати становитимуть 2,5 млрд грн [1].

Відшкодування автопідприємствам втрат доходів від перевезень пільгових пасажирів до 2002 р. практично не здійснювалось, тому що в Державному бюджеті не передбачалось відшкодування таких збитків, а місцеві бюджети покривали ці збитки на 15–20%. На міжміських автобусних маршрутах всі пільги надаються за рахунок автопідприємств [3]. У 2006 р. для компенсації за пільгові перевезення автомобільним транспортом передбачено 300 млн грн [4], що, з урахуванням вищевикладеного, не дасть змоги вирішити проблему пільгових перевезень. Все це призводить до перекладання тягаря фінансування пільгових автомобільних перевезень у кінцевому результаті на плечі звичайних пасажирів, адже в таких умовах дієвість ринкових механізмів визначення вартості перевезення дуже низька.

Щороку, при формуванні державного бюджету, Міністерство фінансів України наполягає на необхідності передбачення коштів для компенсації у межах реальних можливостей бюджету. Недостатнє фінансування зазначеного виду соціального захисту призвело до того, що практично громадяни не можуть реалізувати надані законодавством права на пільговий проїзд, особливо це актуально в сільській місцевості. Більш того, в багатьох регіонах України місцеві органи влади через недостатність бюджетних коштів ухвалюють рішення обмежити ці права порушуючи при цьому прийняті та діючі Закони.

Так, Врадіївська районна державна адміністрація Миколаївської області затвердила «Порядок відшкодування збитків від перевезення пільгових категорій пасажирів підприємствами автомобільного транспорту в 2007 р.» [5]. Цікавими є кілька аспектів. По-перше, це положення розповсюджується тільки на одного конкретно названого перевізника. Це можна пояснити або наявністю тільки одного перевізника в районі, або намаганням якимось чином надати йому певні переваги чи створити труднощі в діяльності. По-друге, цим положенням передбачено запровадження талонів на безкоштовний проїзд, що в законодавстві України не вре-

гульовано. Припускається, що без вказаних талонів у пільговому перевезенні відмовлять. Розрахункова кількість талонів на одну особу складає 6 шт. Талони на безкоштовний проїзд регулярно видавалися в громадському транспорті деяких міст України та на залізниці, однак вони не давали права безкоштовного проїзду, а надавалися для здійснення обліку пасажирів, котрі користуються пільгами за певний проміжок часу. По-третє, планувалося «видавати їх тільки пільговикам, які проживають в селах Врадіївського району і охоплені автоперевізником». Крім того, сама затверджена форма талону робила його іменним та видавалася з печаткою відповідної сільської ради. Складається ситуація, що в разі необхідності пільговики, котрі проживають у районному центрі не зможуть скористатися правом на пільговий проїзд. Обмеження кількості поїздок у приміських сполученнях взагалі не передбачено. Цей приклад вказує на недовість та незаконність будь-яких спроб за допомогою адміністративних методів вирішити питання недофінансування перевезення пільгового контингенту пасажирів.

Через фінансування видатків за пільгові перевезення, підприємства транспорту не мають можливості розвиватись, оновлювати рухомий склад, підвищувати якість транспортних послуг. В автопідприємствах, виконавцях пільгових перевезень, стрімко зростає заборгованість перед бюджетом, Пенсійним фондом, підвищується соціальна напруга у трудових колективах через несвоєчасне виконання взаєморозрахунків по заробітній платі. Одним із найбільш проблемних наслідків зазначеної ситуації є постійне створення конфліктних ситуацій між пасажирями, які мають право пільгового проїзду, та перевізниками, особливо приватними, що працюють на маршрутах загального користування.

Тобто, основна проблема щодо пільгових перевезень пов'язана з неспроможністю держави фінансувати всі задекларовані нею пільги на проїзд автомобільним транспортом у повному обсязі. Слід зазначити, що система державного дотування перевізників в умовах, коли всі вони не є державними підприємствами, може бути не ефективною при будь-якому об'ємі державного фінансування, оскільки цільове використання ресурсів не гарантується, а для дієвого контролю необхідно створювати додаткові підрозділи або органи державної влади.

Міністерством транспорту та зв'язку України неодноразово акцентувалась увага на тому, що система соціального захисту в частині пільгового проїзду автомобільним транспортом загального користування, яка була сформована в умовах державної форми власності підприємств транспорту, не може бути реалізована за умов ринкової економіки.

У Російській Федерації з 1 січня 2005 р. введена в дію система заміни пільг на адресну допомогу, котра викликала неоднозначну

реакцію самих пільговиків. В Україні в 2002 р. була сформована та затверджена стратегія заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню [6, с. 186]. Було визначено план роботи та створена міжвідомча комісія для її реалізації. Однак, з якихось причин її відмінили в 2004 р. Це було досить недоцільним кроком, з огляду на те, що практично всі органи державної влади виступали за проведення заміни пільг грошовою допомогою. Зрозуміло, що деякі категорії громадян програють від таких введень. Успішним прикладом своєрідної заміни пільг на адресну допомогу є субсидії на комунальні платежі. В разі коли особа є соціально незахищеною і має право на отримання субсидії, вона її отримує, а загальних пільг «для всіх» немає. І значних нарікань (крім як на високий рівень бюрократизму) на таку систему немає. Крім того, цією проблемою займаються спеціалізовані державні органи – органи соціального захисту. Стосовно пільг на перевезення, то від їх заміни виграють переважно жителі сільських районів – вони вказаними пільгами практично не користуються, але жителі міст програють.

Заміна пільг на автомобільні перевезення пасажирів на адресну допомогу дозволить вирішити два короткострокових завдання. Перше, через відсутність самого поняття пільгового проїзду знімуться проблеми недофінансування компенсації недоотриманих доходів від автомобільних перевезень пільгових категорій громадян. У свою чергу це дозволить в повному обсязі задіяти ринкові методи визначення вартості та якості автомобільних перевезень, зніме непоодинокі конфлікти між перевізниками та пасажирями і підвищить безпеку та культуру транспортних послуг, котрі надаються. Друге, зніме необхідність здійснення контролю за повнотою надання послуг по перевезенню пільгового контингенту пасажирів у зв'язку з відсутністю таких.

Проте, кінцевий результат, який можливо досягнути заміною пільг по перевезенню пасажирів автомобільним транспортом – це зняття фінансової відповідальності за соціальні заходи з суб'єктів господарювання і їх реалізація безпосередньо за рахунок коштів державного бюджету. Такі пільги повинні надаватись тільки через цільову адресну грошову дотацію громадянам на оплату послуг з перевезень автотранспортом. А самі громадяни будуть визначати обсяг та напрямок використання вказаних коштів. Крім того, це зніме певну соціальну нерівність між жителями міст та громадянами, які проживають у сільській місцевості і просто не мають змоги скористатися названими пільгами. При цьому не буде порушуватися передбачене ст. 46 Конституції України право на соціальний захист, а лише зміниться механізм реалізації цього права.

Список літератури: 1. Підведено остаточні підсумки автомобільного транспорту за 2006 рік. – Режим доступу: http://www.mintrans.gov.ua/mintrans/control/uk/publish/-/article.jsessionid=254D8BC87A06F9B6A5148F16D682D8F6?art_id=61872&cat_id=45479. – Заголовок з екрану. 2. Рішення Господарського суду Автономної Республіки Крим від

31.07.2007 р. Справа №2-24/5081-2007А // Архів Господарського суду Автономної Республіки Крим. 3. Щодо відшкодування втрат підприємствам, які надають транспортні послуги пільговим категоріям громадян. Лист Державного департаменту автомобільного транспорту № 25/4-10-159/Б від 20.02.2003 // Урядовий кур'єр. 08.04.2003 р. – № 65. 4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» // ВВР України. – 2006. – № 9. – № 10–11. – Ст. 96. 5. Розпорядження Врадівської районної державної адміністрації Миколаївської області від 12.02.07 р. № 68-р «Про реалізацію пільг на проїзд приміським автомобільним транспортом окремих категорій громадян в 2007 році». 6. Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2002 р. № 253 // Офіційний вісник України від 22.03.2002–2002 р. – № 10. – С. 186.

Надійшла до редколегії 05.05.08