УДК 352.656

Волік В. В.,
кандидат юридичних наук, заступник начальника управління, начальник відділу по роботі з проектами розпорядчих актів юридичного управління Донецької міської ради

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню перспектив правового забезпечення у сфері міського транспорту. Виявлено, що удосконалення правового забезпечення в сфері міського транспорту надає можливість більш ефективно розвивати місто та робити його зручним для проживання.

Ключові слова: правове забезпечення, послуги, міський транспорт, суб'єкт господарювання, розвиток законодавства.

Постановка проблеми. Надання послуг у сфері міського транспорту в Україні, як і в будь-якій іншій країні, має певне регламентування з боку держави. Враховуючи велике значення для міста та громади міського транспорту, регулювання з боку держави цієї сфери повинно відповідати потребам суспільства та встигати за змінами економічного середовища в якому функціонують відповідні суб'єкти господарювання.

З подальшим розвитком та зростанням міст ефективне та стале функціонування міського транспорту є запорукою стабільності суспільства для зручності якого і організовується його робота. У свою чергу, ефективна організація роботи міського транспорту потребує зваженої економічної та правової політики як на рівні громади, так і з боку держави в цілому. Отже, розв'язання цих питань потребує симбіозу держави та окремих населених пунктів. Враховуючи соціальну значущість вказаних питань, вони не одноразово ставали предметом наукового та практичного інтересу. Так, слід відзначити роботи Н.М. Корчак, М.М. Гуренко-Вайцман, В.Й. Развадовського, Я.О. Хірс, Л.Ю. Яцківського, Д.В. Зеркалова, Н.А. Троїцької, А.Б. Чубукова та ін. [1-6].

В той самий час проведені ними дослідження стосуються або окремих питань діяльності міського транспорту [2, с. 378-380; 4, с. 450-453] або не дають відповіді щодо шляхів удосконалення правового забезпечення у сфері міського транспорту. А таке удосконалення має стати гарантією ефективного розвитку міського транспорту кожної окремої громади.

Виклад основного матеріалу. Як вже наголошувалося, від злагодженої роботи міського транспорту залежить ефективність функціонування міст та рівень якості життя в них. Причому чим більше місто, тим складніше організувати роботу міського транспорту. Робота міського транспорту покликана забезпечувати нормальну життєдіяльність міста та знімати соціальну напругу у суспільстві. А останнім часом вимоги щодо належної організації роботи міського транспорту стають політичними, призводять до масових демонстрацій та заворушень, що в черговий раз свідчить про важливість сфери міського транспорту у сучасному житті [7-8].

На нашу думку, шляхи удосконалення правового забезпечення діяльності у сфері міського транспорту вбачається за необхідне розглядати з різних аспектів. По-перше, вдосконалення повинно починатися з формування належної державної політики в галузі міського транспорту. Окремі автори пропонують створити орган зі спеціальним статусом для регулювання транспортної галузі та впровадження транспортної політики [1, с. 575]. Проте, ми вважаємо, що введення ще одного органу регулювання видається зайвим з огляду на те, що існуюча схема регулювання може залишитися в існуючому вигляді, а слід зосередитися на корегуванні правового забезпечення державної політики в галузі міського транспорту. Державна політика у цій сфері має бути спрямована або безпосередньо на роботу міського транспорту, або стосуватися споживачів транспортних послуг. По-друге, має відбуватися ефективне впровадження цієї політики органами місцевого самоврядування на місцях, а також самостійна організація діяльності сфери міського транспорту з урахуванням делегованих цим органам повноважень та специфіки міст і потреб окремо взятої громади.

Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки закріплено необхідність делегування повноважень і відповідальності щодо управління місцевими дорогами, метрополітенами й іншими інфраструктурними об'єктами місцевій владі та здійснити передачу відповідного фінансування на місцевий рівень [9, с. 74]. Разом з тим виникає дві проблеми наступного характеру. Як відзначають фахівці та представники органів місцевого самоврядування держава не завжди в повному об'ємі виконує свої зобов'язання перед місцевими громадами із своєчасного перерахування коштів [10]. Отже, перш ніж передавати повноваження і відповідальність, держава повинна чітко дотримуватися бюджетної дисципліни і здійснювати необхідне фінансування у встановлені строки та у визначених об'ємах.

Інша проблема полягає в тому, що згідно з національним планом дій існує доручення Президента України підготувати та затвердити нормативні акти, які передбачають поетапний відхід від перехресного субсидування в електроенергетиці для електротранспорту. Так, з 2007 року міський електротранспорт сплачує за спожиту електроенергію за тарифами для населення. За думкою експертів з корпорації «Укрелектротранс» перехід на промисловий тариф призведе до трикратного збільшення витрат на електроенергію до 780 млн. гривень на рік [11]. Це у свою чергу призведе до збільшення рівня збитковості, а в по-

дальшому – до падіння якості обслуговування та кількості міського електротранспорту.

З огляду на це, держава, вводячи поетапне введення промислового тарифу для міського електротранспорту, повинна зацікавити спрямовувати кошти на підвищення енергоефективності. При оновленні парку пріоритет повинен віддаватися енергоефективному та енергозбережному транспорту. Крім того, слід зазначити, що міський рухомий транспорт за деякими позиціями за роки незалежності України зменшився більш ніж у двічі. Кількість трамваїв скоротилося з 7225 до 3551 одиниць, тролейбусів – з 4842 до 2177, а середній вік тролейбусів становить 16 років при нормативних 10-12, трамваїв – 28 років при нормі в 16 [12]. Оновлення парку міського транспорту може відбутися шляхом закладення у вартість перевезення інвестиційної складової. Розмір такої складової має бути індивідуальним для кожного окремого міста і може складати до 25 відсотків в залежності від потреб міста та громади в розвитку міських перевезень, стану рухомого складу та інших чинників.

З проблеми необхідності оновлення застарілого транспорту витікає інша – перевезення пільгових категорій громадян, які звільнені повністю або частково від сплати вартості проїзду в міському транспорті. Адже перевезення міським транспортом пільгової категорії громадян іноді сягає 60-70% [11; 13]. Найбільш ефективне вирішення цієї проблеми може бути наступним. Задля збереження (не говорячи про розвиток) міського транспорту, повинно відбутися скасування всіх пільг щодо користування транспортом загального призначення. Враховуючи певний досвід Російської Федерації таке скасування має проходити шляхом так званої монетизації, але з можливістю надання пільговику права вибору: безкоштовно скористуватися послугами транспорту чи використати певну суму коштів на власний розсуд. Така новація має супроводжуватися введенням соціальних карт, які б відображали наявність чи відсутність пільг у певного громадянина. Поступово соціальні карти запроваджуються в окремих регіонах країни і в подальшому вони мають надавати можливість обліку користування людиною певними послугами, в тому числі міським транспортом.

Слід відзначити, що тенденцією останніх часів в Європейському Союзі є запровадження безкоштовного міського транспорту. Це пов'язано із зменшенням кількості пасажирів, зростанням собівартості проїзду, що призводить до збільшення субсидій з міських бюджетів. Субсидії можуть сягати більше 70 процентів витрат перевізника. Так, безкоштовний проїзд запровадили в окремих містах Франції, Бельгії, Польщі, Чехії, Гібралтарі та Естонії [14]. Але реалії сьогодення українських міст в тому, що зараз безкоштовний транспорт на маршрути випускають або окремі підприємства для перевезення власних робітників, або торгівельні центри з метою доставляння покупців до місця покупок та додому. Отже, не дивлячись на схожість проблем вітчизняного міського транспорту з європейським шляхи їх вирішення будуть різними.

Крім належного фінансування, необхідно також впроваджувати якісно нову систему планування та управління міським транспортом. Для цього потрібне впровадження єдиного диспетчерського центру, який би здійснював управління всім міським транспортом. Таке управління має здійснюватися за допомогою облаштування міського транспорту GPS- або ГЛОНАСС-навігаторами, які дозволять диспетчеру відслідковувати шлях пересування містом, кількість транспортних одиниць на маршруті, час проходження ділянок маршруту тощо.

Для відслідковування пасажиропотоків кінцеві та пересадні вузлові пункти доцільно обладнати камерами відеоспостереження. Крім того, необхідне запровадження електронного квитка, який дозволить диспетчеру в режимі реального часу враховувати пасажиропотік, завантаженість маршрутів і відповідним чином коригувати кількість транспорту на маршрутах. Діяльність окремих диспетчерів має координуватися єдиним диспетчерським центром, який буде мати спеціальний статус в організації руху міського транспорту.

Всі ці пропозиції потребують внесень відповідних змін до чинного законодавства. З цього витікає необхідність перебудови законодавства, що присвячена міському транспорту. На цей час норми, присвячені міському транспорту містяться у великій кількості нормативних актів. Так, наприклад, на цей час ведеться роботи з прийняття Закону України «Про таксі», існують Закони України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про міський електричний транспорт» та інші, які тим чи іншим чином стосуються міського транспорту. Але міський транспорт має певну власну специфіку і тому більш доцільним було б виділення його в окремий законодавчий акт. Нами пропонується прийняти окремий Закон України «Про міський транспорт», який буде присвячений врегулюванню діяльності міського транспорту і в якому закріпити основні поняття та види міського транспорту, визначити суб'єктів транспортних правовідносин в містах та закріпити їх статус, а також вирішити інші питання в цій галузі.

Що стосується власне споживача транспортних послуг, що надаються міським транспортом, то його в першу чергу цікавлять якісне обслуговування, яке передбачає безпеку його пересування та економію часу, а також вартість послуг, що надаються. Перш за все для пасажирів має бути спрощений процес оплати проїзду в транспорті. Так, повинні залишитися в минулому випадки, коли пасажир вимушений для сплати вартості проїзду йти чи передавати кошти водієві через весь салон. Сучасні можливості техніки дозволяють здійснювати оплату платіжними картками за безконтактними технологіями PayPass (MasterCard) та PayWave (Visa) [15]. Причому немає необхідності доставати картку з кишені, гаманця чи іншого місця зберігання. Крім того, в окремих країнах існує можливість здійснення сплати за проїзд шляхом відправки повідомлення з мобільного телефону. Тобто, збільшуючи можливості для сплати проїзду відбувається спрощення користування міським транспортом кінцевим споживачем.

Свої позитивні моменти як для споживача, так і для надавача транспортних послуг має і введення електронного квитка. Впровадження електронного квитка крім відслідковування пасажиропотоків дозволяє отримувати більше коштів від використання таких технологій, знизити витрати на адміністрування, а також спростити процес поїздки для споживача транспортних послуг у якого буде можливість за допомогою єдиного електронного квитка користуватися всіма видами транспорту [16]. Це дозволить

містам отримати більше коштів на розвиток транспорту. Крім того, на заходи, пов'язані із запровадженням електронного квитка можна залучити інвестора, який візьме на себе значну частину витрат, як це зроблено наприклад у Києві [17]. Отже, потрібно впроваджувати ефективне державно-приватне партнерство, яке дозволить залучити необхідні галузі кошти.

Що ж до організації діяльності міського транспорту і впровадження ефективної транспортної політики органами місцевого самоврядування, то тут слід виходити з наступного. Органи місцевого самоврядування, як представницький орган громади здійснюючи свої та делеговані повноваження повинні якомога більше задовольняти потреби громадян, які обрали їх представлення власних інтересів. Стосовно реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо належного транспортного сполучення слід визначити, що для певної громади є пріоритетним: розвиток власного комунального транспорту або залучення сторонніх підприємств. Як відзначає Д.Ю. Мелентьєв, тенденцією останніх років є поступове зменшення традиційних, державних транспортних перевезень [18, с. 15]. Проте, ми не згодні з його думкою, що їм на зміну прийшов комерційний електричний транспорт. Майже весь наявний на сьогодні електричний транспорт належить до комунальної власності і лише в окремих містах існує незначна доля приватного автомобільного електричного транспорту, який здійснює перевезення пасажирів в курортних зонах до місць відпочинку.

Виступаючи замовником перевезень, орган місцевого самоврядування повинен постійно перевіряти дотримання перевізником прийнятих на себе зобов'язань. Як ми вже відзначили, це можливо здійснити обладнавши транспортні засоби такого перевізника системами супутникового спостереження, що дозволить контролювати дотримання розкладу руху пасажирського транспорту та маршрутів його слідування. Крім того, такий перевізник має координувати свою діяльність з єдиним диспетчерським центром управління пасажирським міським транспортом.

Реалізація повноважень, спрямованих на благоустрій міста, повинна полягати у тому, що в першу чергу місто повинно належати людям, а не автотранспортним засобам. В цьому напряму необхідно заборонити паркування транспортних засобів на тротуарах та проїзній частині та підсилити відповідальність за паркування в непередбачених місцях. Виконавчі органи міськрад міст, що є адміністративними центрами областей повинні забезпечувати розміщення, обладнання та функціонування в межах міст майданчиків для паркування, кількість паркувальних місць на яких повинно складати не менше 10% населення для Києва і не менше 5% для Севастополя, Сімферополя та міст, що є адміністративними центрами областей [19]. Проте, слід зазначити, що побудова нових шляхів сполучення, паркувальних місць не завжди може вирішити транспортні проблеми окремих міст. По-перше, з огляду на погіршення стану екологічної ситуації, по-друге, відбувається зменшення життєвого простору для людей, і по-третє, збільшення населення міст та поліпшення його матеріального стану врешті решт призводить до збільшення кількості автотранспортних засобів. Якщо брати світовий досвід, то слід відзначити, що збільшення транспортних магістралей, паркувальних місць не вирішило проблем таких місць як Копенгаген, Лондон, Париж, Нью-Йорк, Прага. Окремі з них – Париж, Нью-Йорк, Прага, Лондон, Токіо взагалі пішли на зменшення місць для паркування в центрі міст та ввели плату за в'їзд до центру міста, запровадивши механізми економічного впливу на власників транспортних засобів. Це дає свої позитивні результати і змушує населення користуватися міським транспортом.

Дещо з позитивного досвіду інших країн можливо було б застосувати і в українських містах, але знову ж таки зазначимо, що кожна окрема громада повинна вирішувати, що для неї є більш пріоритетним. На вітчизняному просторі поступово приходять до того, що в'їзд до міста необхідно обмежувати. Найбільш дієвими можуть бути або адміністративні обмеження, наприклад, заборона на в'їзд до центру міста в окремі години, або економічні – коли за в'їзд та паркування необхідно вносити плату. Такі обмеження дозволяють поліпшити екологію в центрі міста, розвантажити дороги, а додаткові кошти отримані від власників транспортних засобів спрямовувати на розвиток комунального міського транспорту. Але запровадження таких заходів потребує облаштування відповідними технічними засобами фіксації часу в'їзду транспортного засобу на певну територію, побудову великих паркінгів-перехоплювачів на яких можливо було б залишати транспортні засоби і організацію безперебійної роботи міського транспорту.

Висновки. Таким чином, удосконалення правового забезпечення у сфері міського транспорту має відбуватися з боку держави та органів місцевого самоврядування. Державна політика повинна бути спрямована на організацію належного правового забезпечення діяльності міського транспорту, створення відповідних умов для залучення інвестицій та організації державно-приватних партнерств, підтримку міського комунального транспорту. Пріоритетним завданням держави є прийняття Закону України «Про міський транспорт» в якому будуть закріплені основні напрями державної політики в галузі міського транспорту, визначено суб'єктів міського транспорту, їх правовий статус та взаємодію з державою та органами місцевого самоврядування.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати надані їм повноваження з урахуванням інтересів громади, яку вони представляють. Так, місцеві органи самоврядування можуть розвивати комунальний транспорт або залучати для здійснення перевезень підприємства інших форм власності, здійснювати заходи спрямовані на забезпечення зручності транспортних потоків шляхом збільшення паркувальних місць або їх обмеження, а також на благоустрій населеного пункту шляхом обмеження в'їзду до центру міста або введення за це плати, спонукання транзитних автомобілів не прямувати через місто, а використовувати об'їзні шляхи. Крім того, з урахуванням потреб кожного окремого міста повинні бути створені єдині диспетчерські центри управління міським транспортом. Для цього кожна окрема громада повинна визначитися, в який спосіб слід розвивати власний міський транспорт і в залежності від цього здійснювати подальше нормативне забезпечення тієї чи іншої моделі розвитку.

Суб'єкти господарювання, що здійснюють свою діяльність в сфері перевезень міським транспортом повинні відповідати певним вимогам держави та органів місцевого самоврядування з метою надання ефективних та якісних послуг, а також взаємодіяти з органами місцевого самоврядування та дотримуватися правил надання послуг.

Слід зазначити, що вимоги щодо якості та порядку надання послуг у сфері міського транспорту постійно змінюються, а отже динамічним повинно бути і законодавство, що стосується цієї сфери, і це в свою чергу, зумовлює подальші наукові розробки в цьому напрямку.

Література:

1. Корчак Н. М. Регулювання ринків транспортних послуг України. С. 573-575. // Матеріали ІІІ Міжнар. наукової конференції «Транспортне право в XXI ст.». – Київ : Комп'ютерпрес. – 2013. – 608 с.
2. Гуренко-Вайцман М. М. Проблеми правового регулювання діяльності дорожнього транспорту. С. 378-380 // Матеріали ІІІ Міжнар. наукової конференції «Транспортне право в XXI ст.». – Київ : Комп'ютерпрес. – 2013. – 608 с.
3. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис. … доктора юр. Наук : 12.00.07/ Віктор Йосипович Развадовський, Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2002. – 508 с.
4. Хірс Я. О. Окремі питання цивільно-правового регулювання транспортних відносин. С. 450-453. // Матеріали ІІІ Міжнар. наукової конференції «Транспортне право в XXI ст.». – Київ : Комп'ютерпрес. – 2013. – 608 с.
5. Яцківський Л. Ю., Зеркалов Д. В. Загальний курс транспорту : навчальний посібник. Книга 1. – К. : Арістей, 2007. – 544 с.
6. Троицкая Н. А. Единая транспортная система : учебник для студентов учреждений сред. проф. образования / Н. А .Троицкая, А. Б. Чубуков. – М. : Издательский центр «Академия», 2003. – 240 с.
7. Протестующие Бразилии добились социальных реформ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ubr.ua/ukraine-and-world/world/protestuushie-brazilii-dobilis-socialnyh-reform-234814.
8. Д. Верхотуров. Социальный протест в современной России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.apn.ru/publications/article18296.htm.
9. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
10. Местные бюджеты ждут дефолт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://hvylya.org/news/digest/mestnyie-byudzhetyi-zhdut-defolt-osenyu-ne-hvataet-10-mlrd-griven.html#comments.
11. Рябова С. Почему коммунальный транспорт в Украине стремительно приходит в негодность [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stopotkat.net/news/view/29478.
12. Проїзд в електротранспорті може подорожчати на чверть [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://expres.ua/news/2013/08/13/91976-proyizd-elektrotransporti-podorozhchaty-chvert.
13. «Льготный проезд граждан в общественном транспорте без обязательной его компенсации может уничтожить любой вид перевозок», – начальник управления транспорта Луганского городского совета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gorod.lugansk.ua/news/1038.html.
14. Бесплатный общественный транспорт – новый тренд в городах ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://cfts.org.ua/news/besplatnyy_obschestvennyy_transport__novyy_trend_v_gorodakh_es_14374.
15. Харченко А. Пять технологий, за которыми будущее [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://news.finance.ua/ru/~/2/0/all/2013/06/16/303645.
16. В Киеве грядет транспортная революция [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://news.eizvestia.com/news-markets/full/proezd-v-metro-podorozhaet-do-4-h-griven.
17. Из метро к концу года исчезнут жетоны [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kievnews.glavcom.ua/news/12343.html.
18. Мелентьев Д. Ю. Городской пассажирский транспорт: от совершенного государственного монополизма к полноправию бизнес структур / Д. Мелентьев // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 2. – С. 12-16.
19. За неуплату за парковку водителей будут штрафовать [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.finbrok.in.ua/lichnye-finansy/novosti/3607-za-neuplatu-za-parkovku-voditelej-budut-shtrafovat-na-summu-ot-136-do-204-grn

Волик В. В. Перспективы развития правового обеспечения в сфере городского транспорта

Аннотация. Статья посвящена исследованию перспектив правового обеспечения предоставления услуг в сфере городского транспорта. Выявлено, что усовершенствование правового обеспечения предоставления в сфере городского транспорта предоставляет возможность более эффективно развивать город и делать его удобным для проживания.

Ключевые слова: правовое обеспечение, услуги, городской транспорт, субъект хозяйствования, развитие законодательства.

Volik V. Prospects of development of the legal providing in the field of public transport

Summary. The article is devoted research of prospects of the legal providing of grant of services in the field of public transport. It is revealed that improvement of legal support of granting in the sphere of city transport gives opportunity more effectively to develop the city and to do it convenient for accommodation.

Key words: legal providing, services, public transport, management subject, legislation development.