



ОПТИМИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА В УКРАИНЕ

Вячеслав ВОЛИК,

кандидат юридических наук, доцент,
Донецкий городской совет

Summary

In article the system of legal regulation of city transport is considered and the characteristic of the main regulations in this sphere is given. The modern system of standard and legal regulation of city transport doesn't consider a tendency of an economic and social situation in the country. Therefore improvement of legal regulation of activity of city transport is actual. The author defined the main modern problems in this sphere and ways of optimization of legal regulation of city transport taking into account foreign and domestic experience are offered.

Key words: city transport, transport system, legal regulation of transport, passenger traffic, transport strategy.

Аннотация

В статье рассмотрена система правового регулирования городского транспорта и дана характеристика основополагающих нормативных актов в данной сфере. Отмечено, что существующая на данный момент система нормативно-правового регулирования сферы городского транспорта не учитывает в полной мере современную экономическую и социальную ситуацию в стране. Несмотря на то, что нормативно-правовыми актами закреплены основные направления государственной политики в сфере городского транспорта, на сегодняшний день существует необходимость совершенствования правового регулирования деятельности городского транспорта. Автором определены основные современные проблемы в данной сфере и предложены пути оптимизации правового регулирования городского транспорта с учётом зарубежного и отечественного опыта.

Ключевые слова: городской транспорт, транспортная система, правовое регулирование транспорта, пассажирские перевозки, транспортная стратегия.

Постановка проблемы. Эффективная и стабильная работа городского транспорта является для Украины в целом и ее регионов важнейшим фактором социально-политической и экономической стабильности и во многом определяет качество жизни населения. Система нормативно-правового регулирования в сфере городского транспорта не способна в полной мере решить те проблемы, которые имеют место на современном этапе. Поэтому существует необходимость привести систему правового регулирования в сфере городского транспорта в соответствие с современными реалиями.

Актуальность темы исследования. Оптимизация правового регулирования городского транспорта является важным направлением научного исследования и представляет актуальность в связи с недостаточной разработкой проблемы, вследствие отсутствия фундаментальных работ по данной теме.

Состояние исследования. Среди отечественных и зарубежных учёных ис-

следованиям правового регулирования транспортной системы занимались: А. Б. Андрищенко, В. И. Тарабановский, И. В. Булгакова, В. К. Гижевский, В. А. Грабельников, С. А. Засуха, О. В. Клепикова, А. И. Косарев, Ю. М. Коссой, С. А. Матийко, Н. Л. Шелухин и др. Однако проблема правового регулирования городского транспорта остаётся рассмотренной недостаточно и требует дальнейшего исследования.

Целью и задачей статьи является исследование современного состояния правового регулирования городского транспорта, поиск путей оптимизации правового регулирования в данной сфере.

Изложение основного материала. Городской транспорт является особой, во многом специфической частью сферы услуг, играющей первостепенную роль в обеспечении жизнедеятельности большого города. При этом стабильность его работы – необходимое условие экономической безопасности региона. Учитывая исключительную роль

Украины 28 июня 1996 г. – К. : Пресса Украины, 1997. – 80 с.

3. Костин И. Отдельные аспекты преодоления противодействия расследованию легализации преступных доходов на этапе окончания досудебного следствия // Научно-практический журнал «Борьба с организованной преступностью и коррупцией (теория и практика)». – 2005. – № 11. – С. 148-156.

4. Уголовный процессуальный кодекс Украины. – К. : «Центр учебной литературы», 2012. – 254 с.

5. Маритчак Т. Проблемы определения объема доказательств подлежащих исследованию. – Вестник Верховного Суда Украины. – 5/2004 г. – С. 40.

6. Павлишин А. Целесообразность в уголовном процессе Украины // Вестник прокуратуры. – 2009. – № 2. – С. 81-84.

7. Тертышник В. М. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Украины. – К. : А.С.К., 2002. – 1056 с.

8. Топор Л. Сокращенный порядок судебного рассмотрения уголовных дел. – Вестник прокуратуры. – 3/2004 г. – С. 35-39.

9. Уголовный процесс Украины : учебник для высших учеб. зав. Украины / Под ред. Ю. М. Грошевого и В. Хотенца. – Харьков, 2007. – С. 494.



городского транспорта для обеспечения жизнеспособности города, необходимо с особой ответственностью подходить к проблемам управления этим элементом инфраструктуры [1, с. 216].

Динамическое развитие социально-экономической системы города абсолютно невозможно без эффективно функционирующей системы городского транспорта. Современный уровень развития городского транспорта в Украине отстаёт от потребностей населения. Особо остро транспортные проблемы проявляются в больших городах в которых эксплуатируются только наземные виды транспорта. Во многих случаях происходит это из-за того, что транспортные сети, рассчитанные на 80-е годы прошлого столетия, не соответствуют современному количеству автомобилей. Эту проблему нельзя связать простым увеличением единиц транспорта, который перевозит пассажиров, поскольку затраты на их содержание и эксплуатацию приведут к нерентабельности транспортного предприятия [2, с. 22]. Поэтому главным путём решения этой проблемы является совершенствование системы правового регулирования работы городского транспорта.

Нормативно-правовая база как основа государственного регулирования транспортной деятельности должна обеспечивать эффективное взаимодействие предприятий транспорта, государственную защиту прав потребителей транспортных услуг, безопасность транспортного процесса и защиту окружающей среды. Нормативно-правовые акты, которые регламентируют деятельность различных видов транспорта, должны разрабатываться в условиях гармонизации с международными правовыми документами. Необходимо отметить, что нормативно-правовая база должна соответствовать современным условиям хозяйствования, обеспечивать согласование интересов транспортных предприятий с общественными интересами [3, с. 133].

Система транспортного законодательства представляет собой размещение норм, которые составляют транспортное законодательство в определённом порядке, с учётом содержания, свойств и внутренних связей между различными актами. Основным критерием систематизации транспортного

законодательства в сфере городского транспорта является критерий юридической силы актов, которые фиксируют транспортно-правовые нормы [4, с. 22].

В качестве основы развития транспорта выступает Конституция Украины от 28 июня 1996 года. Она сдержит нормы, которые имеют непосредственное отношение к транспорту. В частности, ст. 92, которая предусматривает, что исключительно законами определяются основы организации и эксплуатации транспорта; ст. 137, которая определяет право Автономной Республики Крым осуществлять нормативное регулирование по вопросам транспорта общего пользования, автодорог и т. п. [5].

Базовым нормативно-правовым актом транспортного законодательства в сфере городского транспорта выступает Закон Украины «О транспорте» [6], который определяет правовые, социальные, экономические основы деятельности транспорта, органы, которые осуществляют государственное управление в сфере транспорта, а также цели и задачи такого управления. В данном законе также урегулированы вопросы права собственности на имущество предприятий транспорта, определены виды транспорта, которые составляют единую транспортную систему Украины. Также важными законами в сфере городского транспорта выступают Закон Украины «О дорожном движении» [7], который определяет правовые и социальные основы дорожного движения с целью создания безопасных и комфортных условий для участников движения и охраны окружающей среды. Общеправовые основы функционирования городского транспорта наиболее полно отражены в Законах Украины «Об автомобильном транспорте» [8] и «О городском электрическом транспорте» [9].

Также в систему транспортного законодательства входят Указы Президента Украины, которые регулируют наиболее важные сферы транспортных отношений, например Указ Президента Украины от 12 мая 2011 года «О положении о Министерстве инфраструктуры Украины» [10]. Источниками законодательства в сфере городского транспорта так же являются подзаконные нормативные акты, к которым относятся Постановления Кабинета Министров Украины. Среди данных

нормативных актов следует отметить: Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типового договора об организации предоставления транспортных услуг по перевозке городским электрическим транспортом и внесения изменений в Правила предоставления населению услуг по перевозке городским электрическим транспортом» от 14 ноября 2012 года, Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении порядка проведения конкурса по перевозке пассажиров на автобусном маршруте общего пользования» от 3 декабря 2008 года, Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой программы развития городского электрического транспорта на период до 2017 года» от 29 декабря 2006 года, Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении Концепции Государственной целевой экономической программы развития автомобильного транспорта на период до 2015 года» от 3 августа 2011 года, Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении Транспортной стратегии Украины на период до 2020 года» от 20 октября 2010 года. Источниками транспортного законодательства так же выступают постановления, указы, правила которые принимаются центральными органами государственной исполнительной власти. Так, Министерство инфраструктуры Украины, в соответствии с действующим законодательством, наделено правом утверждать в установленном порядке и издавать обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами распоряжения, правила, инструкции и другие нормативные акты по вопросам, отнесённым к его компетенции.

Следует отметить, что существующая на данный момент система нормативно-правового регулирования сферы городского транспорта не учитывает в полной мере современную экономическую и социальную ситуацию в стране. Несмотря на то, что нормативно-правовыми актами закреплены основные направления государственной политики в сфере городского транспорта, на сегодняшний день существует необходимость совершенствования правового регулирования деятельности городского транспорта [11, с. 58].



Несовершенство существующей системы правового регулирования городского транспорта определяется тем, что за пределами данного регулирования остался ряд важных вопросов, которые требуют скорейшего урегулирования.

Одним из таких вопросов является проблема приоритетности коммерческой или социальной функции в эксплуатационной деятельности городского транспорта. Данная проблема в разной степени, но практически во всех странах мира остаётся актуальной. Она не имеет однозначного решения, однако общая тенденция сводится к тому, что городской транспорт не может нормально функционировать без определённой внешней финансовой поддержки. Во многих крупных европейских городах внешняя финансовая поддержка превышает половину расходов на содержание городского транспорта. При этом потребность в такой поддержке, несмотря на известную ограниченность ресурсов постоянно растёт. Транспортные предприятия многих городов вынуждены искать альтернативные источники финансирования, как эксплуатационной деятельности, так и вложений в развитие. Как правило, финансовая поддержка транспортных предприятий со стороны государственного или местного бюджета осуществляется за счёт прибыли от общего налогообложения и лишь в отдельных случаях за счёт конкретных налогов местного значения. При этом, по опыту некоторых европейских стран, источниками финансирования общественного транспорта могут выступать: специальный транспортный налог, налоги, получаемые с оплаты за парковку, налог на нефтепродукты, дорожные штрафы и т. п. [12, с. 7].

Предприятиям городского общественного транспорта в большинстве промышленно развитых стран приходится выдерживать всё возрастающую конкуренцию со стороны владельцев индивидуального автомобильного транспорта. Серьёзность этой тенденции выходит далеко за пределы просто конкурентной борьбы за расширение или хотя бы сохранение положения перевозчика на рынке транспортных услуг. Сохранение такой тенденции, по мнению специалистов, приведёт ещё к большему снижению реальной про-

пускной способности улично-дорожной сети. Умножение и расширение заторов общесетевого уровня, которые практически парализуют нормальную жизнедеятельность городов и создают недопустимую экологическую ситуацию, в этом случае неизбежно [13, с. 40]. Поэтому в ряде европейских стран рассматривается целесообразность создания такой системы городского транспорта, которая создавала бы условия, содействующие переходу пассажира с частного автомобиля на городской транспорт.

Таким образом, наблюдается тенденция приоритетного опережающего развития городского пассажирского транспорта, в контексте сдерживания масштабов использования индивидуального автомобильного транспорта в городских условиях, улучшения условий обслуживания пассажиров общественного транспорта до уровня, обеспечивающего привлекательность для владельцев автомобилей [14, с. 333].

Важным и действенным инструментом реализации такой политики в большинстве зарубежных транспортных предприятий стали регулярные обследования – опросы пассажиров по специально разработанным методикам. Позже полученные данные используют для подготовки решений по совершенствованию всех аспектов организации движения, перевозочного процесса, взаимодействия его участников. Материалы исследования и сделанные из них выводы учитываются при определении условий контрактов на транспортное обслуживание и доводятся до сведения общественности через средства массовой информации. Таким образом, систематическое обобщение таких исследований-опросов позволит разработать стандарты на транспортное обслуживание пассажиров городского транспорта. Наличие такого стандарта предполагает гарантии его соблюдения со стороны предприятия и право каждого пассажира предъявлять претензии при нарушении включённых в стандарт условий [14, с. 334].

По-прежнему актуальными остаются вопросы перевозки льготных категорий граждан. Одной из причин дисбаланса государственных и муниципальных интересов в принятии законодательства о льготах на проезд и финансировании обеспечительных

мероприятий является отсутствие законодательно установленного порядка персонифицированного учёта граждан имеющих право на льготный проезд. Способствовать решению этой проблемы на законодательном уровне может принятие соответствующего закона о порядке проведения персонифицированного учёта граждан, имеющих право на льготный проезд на всех видах транспорта. Данный правовой акт должен включать в себя комплекс мероприятий, проводимых всеми заинтересованными государственными и муниципальными органами по сбору и использованию сведений о лицах, имеющих право на льготный проезд на всех видах транспорта, в том числе на городском транспорте. Принятие этого законодательного акта будет способствовать снижению необоснованных бюджетных затрат и позволит более эффективно использовать государственные и муниципальные средства, компенсирующие затраты на осуществление мероприятий, связанных с предоставлением указанных льгот [15, с. 37].

Одной из главных причин недостаточного уровня обслуживания городов со стороны городского транспорта является отсутствие механизмов, позволяющих обеспечивать нормальное воспроизводство основных фондов и в первую очередь подвижного состава. Не подвергается сомнению социальная значимость транспортного обслуживания городского населения. Она подтверждена концепцией государственной политики, признающей необходимость государственного регулирования отрасли. Но это обстоятельство сталкивается с реалиями рыночных отношений, которые не всегда оказываются эффективными в конкретных ситуациях отраслевой специфики, в результате чего имеет место противоречие социального смысла услуги и её коммерческого результата. Важным следствием такого противоречия и другой главной проблемой, сдерживающей нормальное функционирование городского транспорта, стали действующий порядок оплаты за проезд, неопределённость ценообразования, наличие неуправляемой системы предоставления некомпенсируемого бесплатного проезда, неполнота сборов выручки за фактически оказанные услуги [14, с. 342].



Следует отметить, что на современном этапе условия, в которых развивается городской транспорт в Украине, очень отличается от условий в других промышленных развитых странах. Речь идёт, прежде всего, о разнице в процессе ценообразования, определении источников финансирования, различия технологического и структурного порядка. Имеют место различия требований к уровню комфорта и надёжности перевозок, различные доли и объёмы перевозок на общественном и индивидуальном транспорте, неодинаковы критерии, по которым оценивается уровень транспортного обслуживания.

В процессе модернизации управления городским транспортом необходимо обеспечить подлинную доступность перевозочных услуг, их безопасность для граждан, общества и государства. В связи с этим представляется необходимым развивать лицензирование на транспорте как механизм государственного воздействия на перевозочные отношения, совершенствовать процедуру получения специального разрешения на осуществление перевозок грузов и пассажиров [15, с. 42].

Выводы. Система нормативно-правового обеспечения городского транспорта призвана обеспечивать эффективное взаимодействие предприятий транспорта, государственную защиту прав потребителей транспортных услуг, безопасность транспортного процесса и защиту окружающей среды. Важной проблемой в сфере городского транспорта является отсутствие механизмов, позволяющих обеспечивать нормальное воспроизводство основных фондов и в первую очередь подвижного состава. Проблема обновления подвижного состава городского транспорта связана прежде всего с отсутствием необходимой правовой базы, недостаточной проработанностью и действенностью механизмов финансирования и ценообразования. В последнее время сложилась такая ситуация, что финансовая поддержка транспортных предприятий со стороны государственного или местного бюджета осуществляется на недостаточном уровне. При этом транспортные предприятия многих городов вынуждены искать альтернативные источники финансирования.

По опыту некоторых европейских стран, источниками финансирования общественного транспорта могут выступать: специальный транспортный налог, налоги, получаемые с оплаты за парковку, налог на нефтепродукты, дорожные штрафы. Одним из эффективных путей решения проблем в сфере городского транспорта является привлечение общественности к участию в обсуждении и решении данных вопросов.

Список использованной литературы:

1. Тарабановский В. И. Городской транспорт как составляющая качества жизни / В. И. Тарабановский // Прометей : регион. сб. науч. трудов по экономике. – 2004. – № 2 (14). – С. 215-218.
2. Андрищенко О. Б. Вдосконалення роботи міського пасажирського транспорту шляхом використання інформаційних технологій // О. Б. Андрищенко // Проблеми сучасного державного управління : сб. наук праць ДонДУУ. – 2011. – Вип. 189. – Серія «Державне управління». – Т. XII. – С. 21-27.
3. Матійко С. А. Напрями вдосконалення законодавчої бази у сфері регулювання розвитку транспортної системи / С. А. Матійко // Економіка та держава. – 2010. – № 10. – С. 133-135.
4. Булгакова І. В. Транспортне право України : підручник / І. В. Булгакова, О. В. Клепікова. – К. : Прецедент, 2011. – 344 с.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
7. Про дорожній рух : Закон України від 28.01.1993 р. № 3353-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
8. Про автомобільний транспорт : Закон України від 4.05.2001 р. № 2344-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
9. Про міський електричний транспорт : Закон України від 29.06.2004 р. № 1914-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 548.

10. Про Положення про міністерство інфраструктури України : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 581/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – стор. 10. – Ст. 736.

11. Кострюков С. Правовий статус пасажирів при перевезенні міським електричним транспортом / С. Кострюков // Юридична Україна. – 2012. – № 8. – С. 57-61.

12. Косарев О. Й. Шляхи і проблеми розвитку та інтеграції української автотранспортної системи до європейської / О. Й. Косарев, Ю. С. Герасимчук // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 8 (98). – С. 5-11.

13. Засуха С. О. Стан та перспективи розвитку автотранспортної галузі / С. О. Засуха // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 7 (85). – С. 37-42.

14. Косой Ю. М. Економіка и управление на городском электрическом транспорте. – М. : Мастерство, 2002. – 352 с.

15. Грабельніков В. А. Адаптація системи міського пасажирського транспорту до ринкових умов господарювання / В. А. Грабельніков // Державні механізми управління природокористуванням. – 2012. – Вип. 246. – С. 35-42.