



УДК 342:352:656

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО НАЗЕМНОГО ЭЛЕКТРОТРАНСПОРТА В УКРАИНЕ

Наталия ВАСИЛЬЕВА,

доктор наук государственного управления, доцент,
профессор кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

Давид ШАТИРИШВИЛИ,

аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится исследование нормативно-правового регулирования функционирования системы общественного наземного электротранспорта в Украине. Проведен анализ законодательства, раскрыты проблемы существующей практики. Обоснован тезис о создании сервисно-ориентированного государства, где гарантированно предоставление качественных публичных услуг населению (на примере наземного электротранспорта). Акцентируется внимание на несовершенстве законодательного поля в анализируемой сфере. Предложены меры по усовершенствованию нормативно-правовой базы для эффективного функционирования системы общественного наземного электротранспорта.

Ключевые слова: транспорт, общественный наземный электротранспорт, транспортные услуги, нормативно-правовое регулирование, политика органов местной власти.

THE NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF PUBLIC GROUND ELECTRIC TRANSPORT IN UKRAINE

Nataliia VASYLIEVA,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor at the Department of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

David SHATIRISHVILI,

Ph. D. student of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article conducts a study of the normative-legal regulation of the functioning of the public ground electric transport system in Ukraine. The analysis of legislation was held and current practice problems were disclosed. The thesis on the creation of a service-oriented state is justified, where the provision of high-quality public services to the population is guaranteed, for example, ground electric transport. Attention on the imperfection of the legislative field in the analysed area is focused. Measures to improve the regulatory framework for the effective functioning of the public ground electric transport system are proposed.

Key words: transport, public ground electric transport, transport services, normative-legal regulation, transport policy.

Постановка проблемы. Формирование сервисно-ориентированного государства требует создания прозрачной системы публичного управления, профессионального института государственной службы, органов местного самоуправления, обеспечения эффективности и результативности их деятельности. Проводимые в стране реформы должны сформировать эффективную систему территориальной организации власти, открытую структуру публичной администрации с внедрением новейших методов,

инструментов и технологий, способную реализовывать целостную государственную региональную политику; обеспечить эффективность местного самоуправления, способного гибко реагировать на внутренние и внешние вызовы, реализовывать в полной мере положения Европейской хартии местного самоуправления, в частности, принципы subsidiarity в сфере предоставления публичных услуг [1, с. 5].

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что социальная справедливость – главная ценность

общественной жизни – основывается на принципах единства интересов общества и личности, на урегулировании прав и обязанностей людей и различных общественных институций. В условиях общественных трансформаций фундаментальной основой становится создание государства с динамической, сервисно-ориентированной структурой, что влияет на гарантированное предоставление качественных публичных (коммунальных, транспортных, социальных, административных и других) услуг населению.



Целью и задачей статьи является теоретическое исследование нормативно-правового регулирования функционирования системы городского общественного наземного электро транспорта в Украине и предложение конкретных мер по его улучшению.

Изложение основного материала. Деятельность общественного наземного электро транспорта осуществляется согласно законам Украины «О транспорте» (от 11 ноября 1994 г. № 232/94-ВР), «О городском электрическом транспорте» (от 29 июня 2004 г. № 1914-IV), «О дорожном движении» (от 30 июня 1993 г. № 3353-XII), «Об особенностях осуществления закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности» (от 24 мая 2012 г. № 4851-VI), «Об основах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» (от 5 апреля 2007 г. № 877-V), «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно внедрения автоматизированной системы учета оплаты проезда в городском пассажирском транспорте» (от 17 января 2017 г. № 1812-VIII), «О защите прав потребителей» (от 12 мая 1991 г. № 1023-XII), «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» (от 24 февраля 1994 г. № 4004-XII), другим законодательным и нормативно-правовым актам.

Например, в ст. 34 Закона Украины «О транспорте» отмечено, что городской электро транспорт состоит из предприятий городского электро транспорта, осуществляющих перевозки пассажиров, грузов, багажа, почты, движимого состава, трамвайных и троллейбусных линий, ремонтно-эксплуатационных депо, служебных помещений, фуникулеров, канатных дорог, эскалаторов, заводов по ремонту движимого состава и изготовления запасных частей, сооружений энергетического хозяйства и связи, промышленных, ремонтно-строительных, торговых и снабженческих организаций, учебных заведений, научно-исследовательских и проектно-конструкторских учреждений, учреждений здравоохранения, отдыха, физической культуры и спорта, других культурно-бытовых заведений и предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, обеспечивающих его работу. Согласно

ст. 1 Закона Украины «О городском электрическом транспорте», городской электро транспорт – составляющая часть единой транспортной системы, предназначен для перевозки граждан трамваями, троллейбусами, поездами метрополитена на маршрутах (линиях) согласно требованиям жизнеобеспечения населенных пунктов. Транспортные услуги – это перевозка пассажиров и их багажа городским электро транспортом, а также предоставление других услуг, связанных с перевозкой [2].

Местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обеспечивают реализацию государственной политики в сфере городского электро транспорта, разрабатывают и обеспечивают выполнение региональных и местных программ его развития, устанавливают тарифы и порядок взимания платы за проезд, информируют население о принятых решениях об изменениях, осуществляют контроль за процессом перевозки пассажиров, обеспечивают координацию работы, связанной с функционированием электрического и других видов городского транспорта, создают надлежащие дорожные условия для осуществления перевозок, мероприятия по развитию, улучшению и обустройства маршрутной сети, осуществляют другие функции по созданию безопасных условий деятельности в данной сфере согласно действующему законодательству.

Закон Украины «О дорожном движении» определяет правовые и социальные основы дорожного движения с целью обеспечения защиты жизни и здоровья граждан, создания безопасных и комфортных условий для участников движения, охраны окружающей среды; согласно Закону Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно внедрения автоматизированной системы учета оплаты проезда в городском пассажирском транспорте», Правила пользования городским электро транспортом утверждаются соответствующим органом местного самоуправления. Они определяют порядок проезда и его оплаты, права и обязанности пассажиров, а также взаимоотношения перевозчиков и пассажиров во время предоставления транспортных услуг,

учитывая особенности транспортной инфраструктуры и наличие автоматизированной системы учета оплаты проезда. Органы местного самоуправления внедряют автоматизированную систему учета оплаты проезда, устанавливают порядок её функционирования, а также формы носителей, виды, порядок обращения и регистрации проездных документов, определяют лицо, уполномоченное осуществлять взимание оплаты за транспортные услуги в случае внедрения автоматизированной системы учета оплаты проезда [2].

Развитие системы общественного наземного электро транспорта осуществляется на основании приказов следующих центральных органов исполнительной власти:

– Государственного комитета Украины по жилищно-коммунальному хозяйству (приказы № 21 от 15 мая 1995 г. (Правила размещения и обустройства остановок городского электро- и автомобильного транспорта) [3], № 103 от 10 декабря 1996 г. (Правила эксплуатации трамвая и троллейбуса) [4], № 99 от 17 июня 2003 г. (Правила регистрации и учета трамвайных вагонов и троллейбусов) [5]);

– Государственного комитета строительства, архитектуры и жилищной политики Украины (приказ № 116 от 11 мая 1999 г. (Инструкция о порядке учета разовых и абонементных билетов на проезд в городском общественном электро транспорте) [6]);

– Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины / Министерства по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины (приказы № 4 от 10 января 2007 г. (Тарифы на выполнение работ, связанных с государственным техническим осмотром трамвайных вагонов, троллейбусов, трамвайного пути, контактной сети, тяговых подстанций, и регистрацию (перерегистрацию) трамвайных вагонов и троллейбусов) [7], № 71 от 25 марта 2008 г. (Методические рекомендации по расчету тарифов на услуги городского электро транспорта) [8], № 490 от 31 декабря 2010 г. (Методические рекомендации по определению потерь предприятий городского электрического транспорта в случаях временного закрытия или препятствования движению трамваев или троллейбусов) [9]);



– Министерства инфраструктуры Украины (приказы № 940 от 25 ноября 2013 г. (Порядок формирования тарифов на услуги городского электрического транспорта) [10], № 44 от 15 сентября 2014 г. (Положение о рабочем времени и времени отдыха водителей трамвая и троллейбуса) [11]).

Итак, анализ нормативно-правовой базы свидетельствует о периодических изменениях требований к организации работы предприятий, в т. ч. к работникам городского электротранспорта. В свою очередь, на основе данных документов коммунальные предприятия городского электротранспорта разрабатывают собственные положения, инструкции и нормативные документы. Однако законодательное поле в сфере наземного электротранспорта несовершенно. Отметим, что Закон Украины «О городском электрическом транспорте» определяет следующие важные аспекты государственной политики в данной сфере [12, ст. 7]:

- доступность транспортных услуг для всех слоев населения;
- приоритетность развития городского электрического транспорта в городах с повышенным уровнем загрязнения окружающей среды и курортных регионах;
- создание благоприятных условий для производства отечественного подвижного состава и его улучшения;
- безубыточность работы перевозчиков.

Согласно закону, реализация государственной политики в области городского электротранспорта осуществляется путем формирования нормативно-правовой базы функционирования, осуществления государственного контроля за его техническим состоянием и обеспечением безопасности движения, содействия реализации инвестиционных и инновационных проектов в этой сфере, поддержки отечественных производителей подвижного состава и оборудования, обеспечения прав потребителей транспортных услуг. На практике и в отчетах компетентных органов государственной власти, в частности Министерства инфраструктуры Украины, отмечаются такие проблемные вопросы: сокращение сети городского электротранспорта, старение и умень-

шение количества единиц подвижного состава, изношенность трамвайных путей и контактных сетей, неполная компенсация за льготные перевозки, отсутствие инвестиций в развитие и недобросовестная конкуренция со стороны частных перевозчиков.

Очевидно расхождение практической реализации государственной политики в области общественного наземного электротранспорта с декларируемым в Законе положением. Тарифная политика, проводимая в сфере услуг городского общественного транспорта, с одной стороны, направлена на обеспечение доступности перевозок всех слоев населения, что, с другой стороны, делает невозможной безубыточность работы перевозчиков. Поэтому местные органы власти вырабатывают на практике финансовый и организационный механизмы, позволяющие соотносить выполнение одного без ущерба для другого.

Во многих городах пересмотр тарифов в сфере пассажирских перевозок происходит исходя из экономически обоснованных плановых расходов и прибыли. Однако информирование общественности о пересмотре стоимости проездных билетов в условиях существующего бюрократизма сопровождается длительными разъяснениями, что, в свою очередь, приводит к потере доверия населения к органам власти и коммунальным предприятиям, сопротивлению и даже митингами. Закрывость механизмов регулирования деятельности в сфере пассажирских перевозок, в первую очередь ценообразования, усложняет развитие финансовой грамотности и социальной ответственности предоставляющих услугу и её получающих.

Многие ученые и практики отмечают, что нормативно-правовое регулирование не соответствует в полной мере существующим взаимоотношениям между субъектами рынка общественного транспортного обслуживания. О чем свидетельствует ежегодное увеличение убытков перевозчиков, технический и кадровый голод, неудовлетворительное состояние системы в целом. Такая ситуация требует создания новых программных документов, среди них Стратегия развития транспортной системы, Концепция и Государственная целевая программа развития транс-

порта, Генеральные планы и Стратегии развития населенных пунктов и др. Многие из них устарели и имеют, к сожалению, декларативное назначение. Определив европейскую интеграцию как основополагающий вектор своего развития, подписав и ратифицировав ряд соответствующих международных конвенций, участвуя в международных организациях, Украина обязалась обновить нормативно-правовое поле регулирования развития национальной транспортной системы, в т. ч. функционирования общественного наземного электрического транспорта.

Современные тенденции реформирования городского транспорта в развитых странах и задекларированные Международным союзом общественного транспорта принципы его организации ключевыми целями определяют устойчивое развитие населенных пунктов и улучшение качества жизни граждан. В контексте развития транспортной политики Евросоюза важнейшим шагом стало принятие Европейской комиссией Белой книги «Транспорт – 2050». Реализация положений данного документа требует значительного изменения существующей транспортной системы, создания нового транспортного рынка, увеличив уровень мобильности и снизив уровень экологической загрязненности [13, с. 76–77].

Выводы. Обновление нормативно-правовой базы функционирования системы общественного наземного электротранспорта требует следующего:

- пересмотра существующих нормативно-правовых актов, в т. ч. принятых на местном уровне, с целью выявления неактуальных и устаревших из них, и разработки, утверждения новых, что позволит качественно улучшить существующую ситуацию по регулированию отношений в этой сфере, строительства, эксплуатации и ремонта ее объектов согласно европейским требованиям;
- уточнения принципов взаимодействия всех субъектов деятельности, обновления Положений о заказчиках, поставщиках и потребителях транспортных услуг, их правах и обязанностях, ответственности за свои действия и бездеятельность;
- определения четких критериев оценивания эффективности и качества реализации государственной и муницип-



ципальной политики в области общественного наземного электротранспорта (безопасность перевозок, экологичность, доступность, в т. ч. инклюзивность пассажирского транспорта, устойчивое развитие, профессионализм и культура предоставления услуг и т. д.), их согласования со стратегиями и планами социально-экономического и культурного развития территорий, национальными (отраслевыми) стратегиями;

– общественного контроля и оценки деятельности органов местного самоуправления в сфере организации деятельности общественного транспорта, бюджетного финансирования для предотвращения проявлений коррупции, условий для привлечения инвестиций и государственно-частного партнерства, либерализации ценообразования на рынке общественного транспорта, предотвращения недобросовестной конкуренции в сфере предоставления услуг общественного транспорта и т. д.

Список использованной литературы:

1. Публічне управління розвитком регіонів у процесі побудови сервісно-орієнтованої держави: теорія, методологія та практика : монографія / автор. кол. викладачів, докторантів та аспірантів – виконавців науково-дослідної роботи кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України ; за заг. ред. Н.В. Васильєвої, О.І. Васильєвої. Київ : Вид-во НАДУ, 2018. 304 с.

2. Официальный сайт Верховной Рады Украины. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

3. Про затвердження Правил розміщення та обладнання зупинок міського електро- та автомобільного транспорту: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 15 травня 1995 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

4. Про затвердження Правил експлуатації трамвая та тролейбуса: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10 грудня 1996 р. № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

5. Про затвердження Правил реєстрації та обліку трамвайних вагонів і тролейбусів: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17 червня 2003 р. № 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

6. Про затвердження Інструкції про порядок обліку разових квитків на проїзд у міському електротранспорті та абонементних квитків на проїзд у міському громадському транспорті України і форм облікових документів № 1 (разові квитки), № 2 (абонементні квитки), № 3-ШЛ (шляховий лист): наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 11 травня 1999 р. № 116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

7. Про затвердження тарифів на виконання робіт, пов'язаних із державним технічним оглядом трамвайних вагонів, тролейбусів, трамвайної колії, контактної мережі, тягових підстанцій, та реєстрацію (перереєстрацію) трамвайних вагонів і тролейбусів: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 січня 2007 р. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку тарифів на послуги міського електротранспорту: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25 березня 2008 р. № 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення втрат підприємств міського електричного транспорту у випадках тимчасового закриття або перешкодження рухові трамваїв чи тролейбусів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 р. № 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

10. Про затвердження порядку формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус): наказ Міністерства інфраструктури України від 25 листопада 2013 р. № 940. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

11. Про затвердження Положення про робочий час і час відпочинку водіїв трамвая та тролейбуса: наказ Міністерства інфраструктури України

від 15 вересня 2014 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

12. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1914-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

13. Волик В.В. Методологічні засади формування державної політики у сфері міського транспорту. *Право і суспільство*. 2014. № 5. С. 73–77.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Васильева Наталия Викторовна – доктор наук государственного управления, доцент, профессор кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

Шатиришвили Давид Арчилович – аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vasylieva Nataliia Viktorovna – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor at the Department of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

Shatirishvili David Archilovych – Ph. D. student of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

vasilyeva.nadu@gmail.com