

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.763.36

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЬКИЙ ТРАНСПОРТ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ

В'ячеслав ВОЛК,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського та екологічного права
Донецького юридичного інституту МВС України

SUMMARY

In article the author analysed development of the Ukrainian legislation on city transport in the context of European integration. The author studies legal regulation of city transport in the European Union. The author studies the directions of changes in the transport legislation of Ukraine and estimates efficiency of implementation of the European legislation in this sphere. In article the author analyzes value of these changes for development of transport system of Ukraine and city transport. In article recommendations for improvement of legal regulation of city transport in Ukraine are offered.

Key words: transport, transport system, city transport, European Union, implementation.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано розвиток законодавства про міський транспорт у контексті європейського вибору України. Визначаються правові засади функціонування міського транспорту на рівні Європейського Союзу. Автором досліджено напрями змін у чинному транспортному законодавстві та зроблено оцінку ефективності імплементації європейського законодавства в цій сфері. Аналізується значення цих змін для розвитку транспортної системи України та пропонуються рекомендації щодо покращення правового регулювання функціонування міського транспорту в Україні.

Ключові слова: транспорт, транспортна система, міський транспорт, Європейський Союз, імплементація.

Постановка проблеми. Шлях України до європейської інтеграції потребує значних реформ у багатьох сферах суспільних відносин та виступає визначальним чинником у процесі проведення відповідних галузевих реформ. Правове регулювання функціонування міського транспорту в Україні із часів набуття незалежності й до тепер зазнало змін, багато з яких тісно пов'язані з двоінтеграційними процесами в країні.

Одним із завдань модернізації економіки України є створення сприятливих умов для розвитку транспортної системи України. Важливим фінансовим механізмом реформування транспортної галузі України є допомога з боку Європейського Союзу (далі – ЄС), іноземних банків та провідних фінансових інституцій, яка здійснюється у формі надання бюджетної підтримки, виділення позик на реалізацію проектів, спрямованих на модернізацію транспортної галузі України. При цьому наближення правового регулювання функціонування міського транспорту в Україні до європейських норм є важливою умовою подальшої підтримки розвитку цієї галузі з боку ЄС.

Дослідженням правовідносин, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності транспорту, займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О.І. Амоша, І. В. Булгакова, В. М. Бесчастний, Т.Г. Затонацька, О.В. Мороз, В.А. Грабельников, Е.Ф. Демський, С.А. Матійко та інші. Водночас питання розвитку законодавства про міський транспорт у контексті європейської інтеграції України залишаються розглянутими недостатньо та потребують подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз розвитку законодавства про міський транспорт у контексті європейського вибору України, дослідження ефективності імплементації європейського законодавства в цій сфері, визначення зна-

чення цих змін для розвитку транспортної системи України, розробка рекомендацій щодо покращення правового регулювання функціонування міського транспорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Транспорт є важливим чинником сучасної європейської економіки. Задача сучасної транспортної системи полягає в тому, щоб бути здатною стабільно задовольняти економічні, соціальні та екологічні інтереси суспільства.

Відповідно до мети транспортної політики Європейського Союзу поняття «транспорт» використовується у двох значеннях: по-перше, як різновид підприємницької діяльності, яка пов'язана з наданням послуг фізичним і юридичним особам щодо перевезень пасажирів та/або вантажів (професійний транспорт), а по-друге, як засіб транспорту, що належить громадянам та підприємствам на праві власності або на умовах інших майнових прав, що використовується для перевезень в особистих цілях, без мети надання послуг третім особам (особистий транспорт). Метою транспортної політики Євросоюзу переважно є регулювання діяльності професійного транспорту, сутність якого полягає в наданні послуг транспортного характеру. У такій якості ця діяльність підпадає під дію принципів внутрішнього ринку, що гарантує свободу підприємницької діяльності фізичним та юридичним особам на всій території Євросоюзу, зокрема, принципу свободи надання послуг [1, с. 45].

Формування та розвиток єдиного транспортного ринку на всій території ЄС, усунення обмежень цього ринку з боку окремих держав-членів є найважливішою складовою транспортної політики Європейського Союзу. Правовими засобами, що забезпечують здійснення спільної транспортної політики, виступають акти інститутів ЄС та міжнародні договори, учасниками яких є держави-члени ЄС і треті країни.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність *acquis communautaire*. Адаптація законодавства є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Вона передбачена ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і їх державами-членами, є однією з головних складових політики європейської інтеграції України, а також – одним із найважливіших аспектів співробітництва України та ЄС [2].

Угода про партнерство та співробітництво стала одним із перших кроків на шляху України до євроінтеграції. Відповідно до ст. 64 зазначеної угоди визначаються умови співробітництва в галузі транспорту. Зокрема, зазначається, що це співробітництво має на меті реконструкцію та модернізацію транспортних систем і мереж доріг в Україні, а також поглиблення та забезпечення в разі потреби сумісності транспортних систем у контексті створення більш глобальної транспортної системи. Проте співробітництво включає управління автомобільним транспортом, модернізацію та розвиток доріг, сприяння змішаним перевезенням та їх розвиток, сприяння спільним програмам досліджень і розробок, підготовка законодавчої та організаційної бази для розробки й імплементації політики, включаючи приватизацію транспортного сектора.

Наступним важливим кроком до європейської інтеграції стала зовнішньополітична ініціатива Європейського Союзу «Східне партнерство», яка поширюється на 28 держав-членів ЄС та шість східноєвропейських сусідів ЄС: Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну. Цю ініціативу було започатковано з метою поглиблення співпраці держав Східної Європи й Південного Кавказу з ЄС та оновлення договірно-правової бази відносин шляхом заміни угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію [3]. У рамках цієї ініціативи транспортна та інфраструктурна складові співробітництва є частинами платформи № 2 «Економічна інтеграція та зближення з політикою ЄС у різних сферах».

Визначальним етапом євроінтеграційних процесів в Україні стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [4]. В Угоді визначені такі цілі асоціації:

a) сприяти поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах;

b) забезпечити необхідні рамки для посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес;

c) сприяти, зберігати й зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, а також цілей Паризької хартії для нової Європи 1990 року;

d) запровадити умови для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, як це визначено в Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї угоди, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС;

e) посилювати співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод;

f) запровадити умови для дедалі тіснішого співробітництва в інших сферах, які становлять взаємний інтерес.

На виконання цієї угоди Україна зобов'язується забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених в угоді, та забезпечувати ефективно її виконання. Також Україна має узгодити своє законодавство, у тому числі адміністративні, технічні та інші норми у сфері транспорту з відповідними нормами, прийнятими ЄС, у тій мірі, у якій таке законодавче наближення сприятиме цілям лібералізації, взаємному доступу на ринки сторін і руху пасажирів та вантажів. В угоді також зазначається можливість у майбутньому укладання спеціальних угод у галузях транспорту з метою забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень між сторонами відповідно до їхніх взаємних комерційних потреб.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало важливим етапом співробітництва в галузі транспорту. Визначення провідних засад цього співробітництва стало поштовхом у процесі реформування транспортної галузі України. Відповідно до цієї угоди сторони мають розширювати та зміцнювати співробітництво в галузі транспорту з метою сприяння розвитку стабільних транспортних систем, сприяти здійсненню ефективних і безпечних транспортних перевезень, у тому числі інтермодальності та оперативній сумісності транспортних систем та докладати зусиль для посилення основних транспортних зв'язків між територіями сторін. Таке співробітництво має на меті сприяння реструктуризації та оновленню транспортного сектору України та поступовій гармонізації діючих стандартів і політики з існуючими в ЄС, без шкоди для зобов'язань, що випливають з окремих транспортних угод, укладених між сторонами. Співробітництво також спрямовується на покращення руху пасажирів, покращення транспортної мережі та модернізації інфраструктури.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом співробітництво у сфері транспорту, у тому числі міського транспорту, охоплює такі сфери:

a) розвиток сталої національної транспортної політики, яка буде охоплювати всі види транспорту, з метою забезпечення ефективних і безпечних транспортних систем, сприяти інтеграції ініціатив у сфері транспорту в інші напрями політики;

b) розвиток галузевих стратегій на основі національної транспортної політики (зокрема, нормативні вимоги щодо модернізації технічного обладнання та транспортних парків для дотримання найвищих міжнародних стандартів), а також інтермодальність, враховуючи терміни й основні етапи імплементації, адміністративну відповідальність і фінансові плани;

c) розвиток мультимодальної транспортної мережі, пов'язаної з Транс'європейською транспортною мережею, та удосконалення інфраструктурної політики з метою кращого визначення й оцінки інфраструктурних проектів щодо різних видів транспорту. Розвиток стратегій фінансування, спрямованих на утримання, усунення перешкод у пропускній здатності та розвиток неповної інфраструктури, а також активізацію та сприяння участі приватного сектору в транспортних проектах;

d) приєднання до відповідних міжнародних транспортних організацій та угод, зокрема процедури забезпечення суворого застосування та ефективного виконання міжнародних транспортних угод і конвенцій;

e) науково-технічне співробітництво та обмін інформацією для розвитку й удосконалення технологій в галузі транспорту, наприклад інтелектуальних транспортних систем;

f) сприяння використанню інтелектуальних транспортних систем та інформаційних технологій під час управління та використання всіх видів транспорту, а також підтримка інтермодальності та співробітництва у використанні космічних систем і впровадженні комерційних рішень, що полегшують транспортні перевезення [4].

Таким чином, основною метою ЄС є створення простору без внутрішніх кордонів, на якому відбувається вільне переміщення робочої сили, товарів, послуг і капіталів. Щодо транспорту це означає можливість вільного надання транспортних послуг у пасажирському сполученні національними чи міжнародними операторами та можливість доступу споживачів до ринку цих послуг на території всього ЄС. Втіленням ідеї спільного транспортного ринку з правової точки зору проводиться шляхом видання нормативних актів щодо уніфікації правових відносин усіх державах-членах ЄС, а також шляхом дотримання загальноєвропейських угод і конвенцій, до яких приєдналися ці країни.

Реалізація положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері транспорту знайшла своє втілення у відповідних змінах до законодавства України. Так, основні зусилля Кабінету Міністрів України спрямовані на організацію виконання угоди та започаткування роботи двосторонніх органів асоціації. Поряд із цим уже досягнуто прогрес у виконанні низки заходів у сферах торговельно-економічного й секторального співробітництва. Урядом схвалено плани імплементації низки актів законодавства ЄС у сфері транспорту, зокрема директив із питань встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві, про посвідчення водія, про гармонізацію відповідного соціального законодавства, що регулює відносини в галузі автомобільного транспорту, стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень, про організацію робочого часу осіб, які здійснюють мобільну автотранспортну діяльність, тощо. Реалізація цих заходів дозволить підвищити рівень адаптованості українського транспортного законодавства до законодавства ЄС, зокрема з питань безпеки дорожнього руху, умов праці працівників автомобільного транспорту, удосконалення ринку автомобільних перевезень, оптимізації системи державного управління у сфері транспорту.

Нині для впровадження в Україні структурних трансформацій у сфері транспорту Європейський Союз здійснює підтримку за програмою «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» на підставі Угоди про фінансування [5]. За цією програмою підтримка спрямована на впровадження інституційних реформ у транспортному секторі в Україні, сприяння покращенню розвитку транспортної інфраструктури в країні, приведення законодавства України у відповідність до міжнародних норм та стандартів.

Окремі загальні засади інтеграції транспортної системи містяться в Транспортній стратегії України на період

до 2020 року. До напрямів розвитку транспорту в цій сфері належить:

– приєднання й забезпечення виконання міжнародних транспортних конвенцій та угод;

– гармонізація вітчизняного законодавства з транспортним законодавством ЄС;

– розроблення та упровадження відповідно до міжнародних вимог технічних та технологічних регламентів і стандартів;

– уніфікації вимог до перевізників [6].

Зовнішній компонент транспортної політики ЄС визначено Комунікацією Єврокомісії «ЄС та сусідні регіони: оновлений підхід до співробітництва у сфері транспорту». Головною метою співробітництва ЄС із сусідніми країнами у сфері транспорту є гармонізація транспортних політик та інтеграція ринків, для України її завдання полягає в гармонізації своєї та європейської політики [7].

На сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [8].

Загальнодержавна програма охоплює основні аспекти процесу адаптації законодавства, а саме: етапи імплементації та цілі першого етапу реалізації програми, послідовність процесу адаптації; інституційний механізм, а також повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Загальнодержавна програма поєднує в собі елементи стратегії, залишаючись при цьому робочим документом. Вона визначає стратегічну мету процесу адаптації законодавства України, зокрема відповідність вимогам 3-го Копенгагенського та Мадридського критеріїв, а також загальний механізм процесу адаптації.

Галузеві міністерства та інші органи виконавчої влади виконують завдання з адаптації законодавства в межах своєї компетенції. Так, ними готуються відповідні плани імплементації актів законодавства ЄС. Досліджуючи плани імплементації відповідних Регламентів ЄС у галузі транспорту, які розроблено та впроваджено Міністерством інфраструктури України, можна дійти висновку, що сучасний стан українського законодавства в цій сфері ще не в повній мірі відповідає європейському та потребує значних змін.

Висновки. В умовах європейської інтеграції України національне законодавство у сфері міського транспорту зазнало чималих змін. Передусім це стосується програмних документів, які визначають стратегію розвитку транспортної галузі. Серед пріоритетних напрямів реформування, які ще не мають достатнього втілення в національному законодавстві, можна виокремити питання прозорості та публічності транспортних послуг, підвищення відповідальності замовників послуг та автомобільних перевізників, гармонізація умов конкурентоспроможності серед різних видів перевезень усередині держави, зростання фінансової стабільності операторів транспортного ринку, покращення умов праці водіїв та забезпечення безпеки під час здійснення перевезень. Імплементація європейського законодавства у сфері міського транспорту має велике значення для розвитку всієї транспортної галузі України, оскільки сприяє переходу транспортних послуг на якісно новий рівень. Впровадження зазначених змін потребує багато часу, проте сприятиме якісному оновленню існуючої транспортної системи.

Список використаної літератури

1. Цветков М.В. Развитие транспорта в условиях рыночной экономики / М.В. Цветков // Экономист. – 2013. – № 7. – С. 44–46.

2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

3. Східне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248068721&cat_id=223345569.

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

5. Про підписання Угоди про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» :

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 2264-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-pidpisannja-ugodi-pro-finansuvannja-programi-pidtrimka-v-doc40948.html>.

6. Про схвалення транспортної стратегії України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 2. – Ст. 3280.

7. Экономическая интеграция и сближение с политиками ЕС // Серия первых встреч Рабочих групп Фонда гражданского общества Восточного Партнерства в 2012 году (Украина) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eap-csf.eu/ru/news-events/news/irst-series-of-meetings-of-working-groups-fund-civil-society-partnerships-in-eastern-ukraine-in-2012/>.

8. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року №1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

