

УДК 351.071.3

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Брагінський В.В.

генеральний директор УДП "Укрінтеравтосервіс"

I. Вступ

Державна політика становлення та розвитку транспортного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення й суспільного виробництва в перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортного комплексу України до європейської й світової транспортної системи.

Загальновідомо, що транспорт – це сукупність механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, організацій і підприємств, призначених для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученнях і надання інших транспортних послуг усім споживачам.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз правових, економічних, організаційних і соціальних засад діяльності транспорту, які визначаються кодексами, законами, статутами та іншими державними й міжнародними нормативними актами для підвищення ефективності надання транспортних послуг.

III. Результати

Нормативні документи, що визначають порядок і умови перевезень, користування засобами транспорту, безпеки руху, охорони праці, забезпечення громадського порядку, пожежної безпеки, санітарні норми та правила на транспорті України, є обов'язковими для всіх юридичних і фізичних осіб на території України.

Роль і значення транспорту закріплено ст. 1 Закону України "Про транспорт", у якій визначається, що транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва, яка покликана задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [7]. Отже, законодавець визначає транспорт як важливу галузь суспільного виробництва, що перебуває в тісній взаємодії з промисловістю; енергетичним, агропромисловим, будівельним і торговельним комплексом, зв'язком, житловим господарством, побутовим обслуговуванням населення, сферою використання й охорони природних ресурсів тощо. У кожній з перелі-

чених галузей є окремі специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура підприємств, особовий склад працівників тощо.

Діяльність та подальше вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до національної програми розвитку з урахуванням його пріоритетів на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою. Для задоволення потреб у перевезенні пасажирів і вантажів необхідні транспортні засоби й комплекси, які повинні перебувати у відповідному технічному стані, своєчасне впровадження заходів технічного переоснащення і передових методів з удосконалення всіх ланок транспортної системи. В Україні транспортний комплекс має свою організаційну структуру. Відповідно до Закону України "Про транспорт" (розділ II, ст. 21) у нашій країні сформована єдина транспортна система, яка охоплює всі види державного, колективного й приватного транспорту, транспортно-технічні засоби, рухомий склад, структури управління на кожному виді транспорту та соціально-економічного забезпечення. Відповідно до ст. 22 наведеного вище закону визначається склад залізничного транспорту, до якого входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад, залізничні, шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні організації тощо [7].

При цьому законодавець завжди відзначає, що транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, відповідає за її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки й потреби в перевезеннях, сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному та економічному розвитку, зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України.

Вивчення та аналіз норм законів України "Про транспорт" [7], "Про залізничний транспорт" [3], "Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий пе-

ріод” [8], Кодексу торговельного мореплавства України [11], Повітряного кодексу України [12] та інших нормативних актів дають змогу зробити висновок, що підприємства транспортної системи (заводи, депо, підприємства зв'язку, водо-, паливо-, енергозабезпечення, шляхові споруди, господарства та інші структурні підрозділи) є складовими економічної системи України й діють за правилами економічних чинників (умов), їм притаманне також суспільне виробництво, розподіл і обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави, міжгалузеві зв'язки, взаємозалежність та інтегрованість з економічною системою в цілому.

Стан транспорту в країні, рівень його розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності держави управляти виробництвом в економіці й обертанням виробленого матеріального продукту, від досягнень науково-технічного прогресу в державі. В умовах докорінного реформування економіки України необхідна виважена державна транспортна політика, яка враховувала б особливості галузі та її роль у процесах економічних і соціальних перетворень. Особливої важливості набуває пошук “ідеальної” моделі співіснування ринкових механізмів та засобів державного регулювання. Така модель “співпраці” ринку й держави забезпечить нормальне функціонування транспортної системи як однієї з найскладніших галузей виробництва. Найбільш актуальними завданнями у сфері державного регулювання транспортної галузі є такі: визначення основних цілей та завдань національної транспортної політики; розробка та прийняття Концепції розвитку ринку транспортних послуг в Україні; подальший розвиток національної мережі міжнародних транспортних коридорів; кодифікація та гармонізація транспортного законодавства України тощо.

У згаданому контексті важливим є дослідження становлення національного ринку транспортних послуг. Доцільно визначити, що являє собою ринок з економічної точки зору, ринок з позицій законодавства і, зрештою, що ж таке ринок транспортних послуг? Якщо узагальнити думки економістів з приводу визначення категорії “ринок”, то можна виділити такі її аспекти: 1) сукупність економічних відносин у сфері обміну, за допомогою яких здійснюється реалізація товарів; 2) система економічних відносин, що виникають між виробниками в процесі реалізації ними товарів та послуг шляхом купівлі-продажу; відносини, які регулюються законами товарного господарства; 3) увесь складний механізм руху благ та послуг у формі товарів та грошей у рамках суспільного відтворення на всіх рівнях економічної системи суспільства.

У законодавстві України визначення ринку транспортних послуг немає. Проте є визначення фондового ринку, ринку зерна, а також ринку фінансових послуг (ст. 2 Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р. [10]; п. 23 ст. 1 Закону України “Про зерно та ринок зерна в Україні” [5]; п. 6 ст. 1; Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [9]). Проаналізувавши ці визначення, ми схилиємось до думки, що: 1) будь-який ринок передбачає наявність чіткого предмета купівлі-продажу – це можуть бути товари, роботи або послуги; 2) ринок зумовлює наявність покупців та продавців товарів, робіт або послуг, а також посередників між ними (ринкова економіка хоча й базується на принципах саморегуляції, проте вимагає в деяких випадках втручання держави, а тому держава в особі уповноважених державних органів також виступає учасником ринку); 3) будь-який ринок у правовому аспекті не варто розглядати як сферу діяльності чи сукупність учасників; ринок – це, на нашу думку, система складних відносин між споживачами і продавцями, посередниками і продавцями, посередниками і споживачами, продавцями між собою, а також система відносин між усіма цими об'єктами та державою; 4) для ефективного функціонування ринку необхідне втручання держави, тому наявність владного, імперативного регулюючого впливу в деяких питаннях забезпечення функціонування конкретного ринку – невід'ємна частина ринку.

На підставі наведених міркувань ми вважаємо, що в найбільш загальному вигляді ринок транспортних послуг у господарсько-правовому контексті – це система відносин між перевізниками (експедиторами) та замовниками транспортних послуг, а також іншими учасниками та державою в особі уповноважених органів державної влади з приводу перевезення пасажирів та вантажів як на національному, так і на міжнародному рівні.

У забезпеченні високої якості та культури обслуговування споживачів транспортних послуг значна роль належить правовому регулюванню діяльності транспортного комплексу. Правове регулювання діяльності транспорту має максимально сприяти перетворенню його на передову галузь суспільного виробництва, розвитку економіки, посиленню відповідальності за виконання договірних зобов'язань, забезпеченню схоронності вантажів, які перевозяться, безпеки руху й ліквідації аварійності, додержанню строків доставки вантажів, удосконаленню договірних відносин щодо перевезень, суворому дотриманню договірної дисципліни,

поліпшенню експлуатаційної роботи на підприємствах транспорту.

Однак необхідно зазначити, що правова база, котра регулює перевезення вантажів залізничним, водним, авіаційним та автомобільним транспортом була прийнята ще в 60–70 рр. ХХ ст. Щоправда, останнім часом можна спостерігати значну активність у ліквідації відставання правової організації перевезень, розвитку нормотворчої діяльності стосовно транспорту, передусім, з прийняттям нових нормативно-правових актів, у першу чергу, Цивільного [16] та Господарського кодексів України [1]. Разом з тим, правові норми, які регулюють відносини між сторонами у транспортній сфері, є досить стабільними і незмінними протягом багатьох років, але поряд із цим існують спірні висловлювання відомих науковців щодо деяких аспектів транспортного законодавства. Необхідно зазначити, що транспортно-правові норми являють собою сукупність законодавчих і підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів і становлять достатньо великий обсяг.

Законодавство про автомобільний транспорт складається із законів України “Про транспорт” [7], “Про дорожній рух” [3], “Про функціонування єдиної транспортної системи України” [8] та інших нормативно-правових актів України. Закони, що видаються в порядку поточного законодавства, регулюють різні сторони транспортних суспільних відносин. Базовим виступає Закон України “Про транспорт” [7]. Він визначає правові, економічні, організаційні й соціальні основи діяльності транспорту. Разом з тим є чинними цілий ряд законів, що регулюють відносини в конкретних транспортних підгалузях. Це Закон України “Про дорожній рух” [3], який визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя і здоров’я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху й охорони навколишнього природного середовища.

Засади організації та експлуатації автомобільного транспорту визначаються Законом України “Про автомобільний транспорт” [2]. Відповідно до ст. 2 цього Закону автомобільні транспортні засоби перевізників, що використовуються ними для надання послуг з перевезень пасажирів і вантажів, належать до автомобільного транспорту загального користування. Автомобільні транспортні засоби суб’єктів підприємницької діяльності, установ та організацій, що використовуються ними тільки для власних потреб, відносять до відомчого автомобільного транспорту. У свою чергу автомобільні транспортні засоби фізичних осіб, що використовуються ними для власних потреб,

належать до індивідуального автомобільного транспорту.

Згідно зі ст. 6 Закону України “Про автомобільний транспорт” [2] основними функціями державного регулювання діяльності автомобільного транспорту є: формування ринку послуг; контроль за виконанням законодавства на автомобільному транспорті; нормативно-правове регулювання питань автомобільного транспорту; ліцензування діяльності перевізників; стандартизація та сертифікація; організація та контроль автомобільних перевезень; тарифна, інноваційна та інвестиційна політика; державне замовлення на соціально значущі послуги автомобільного транспорту загального користування; захист прав споживачів послуг автомобільного транспорту тощо.

Управління автомобільним транспортом за сучасних умов здійснюється Міністерством інфраструктури України, куди, крім згаданого автомобільного транспорту, відносяться залізничний, авіаційний, морський, річковий транспорт, дорожнє господарство та зв’язок.

До сфери управління автомобільним транспортом належать об’єднання, підприємства, установи й організації автомобільного транспорту. Основні завдання, функції та права органів управління автомобільним транспортом передбачені в Положенні про Державну адміністрацію автомобільного транспорту, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України [13], а також у Статуті автомобільного транспорту України [15].

Статут визначає права і відповідальність автотранспортних підприємств і організацій, що знаходяться на території України, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються автомобільним транспортом. Цим Статутом також регламентуються порядок автомобільних перевезень в Україні, основні умови перевезень автомобільним транспортом вантажів, пасажирів, багажу й пошти, а також взаємини автотранспортних підприємств і організацій, що знаходяться на території України, з підприємствами й організаціями інших видів транспорту в частині здійснення автомобільних перевезень.

На підставі цього Статуту Міністерством транспорту та зв’язку України свого часу було затверджено Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, які розробляються, як правило, за участю зацікавлених міністерств і відомств та містять у собі умови перевезень окремих видів вантажів, виконання комерційних операцій, транспортно-експедиційного обслуговування підприємств і організацій; особливі умови перевезення автомобільним транспортом

вантажів підприємств, організацій і установ окремих галузей економіки.

З метою повнішого задоволення потреб населення в перевезеннях, обмеження монополізму на ринку пасажирських автотранспортних послуг, розвитку конкуренції між перевізниками всіх форм власності Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова "Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування" [14]. Відповідно до Порядку юридичні чи фізичні особи, які мають ліцензію на право виконання пасажирських перевезень, зокрема міжнародних, можуть узяти участь у конкурсі. Переможці конкурсу забезпечують необхідні обсяги та якість перевезень пасажирів на постійних автобусних маршрутах.

Важливим джерелом транспортного права є Цивільний кодекс України, в якому розкрито зміст договору перевезень і відповідальність сторін за неналежне виконання умов договору перевезень і в разі втрати, нестачі або пошкодження багажу, а також за ушкодження здоров'я або смерті пасажирів.

Перевезення вантажів автомобільним транспортом регулюються Правилами перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні, що затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань автомобільного транспорту, в яких визначаються права, обов'язки й відповідальність власників автомобільного транспорту – перевізників та вантажовідправників і вантажоодержувачів-замовників.

Натомість Правила перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні не регламентують перевезення небезпечних, великовагових, великогабаритних вантажів, пошти та перевезення вантажів у міжнародному сполученні, оскільки такі перевезення мають свої особливості, що стосуються виконання комплексу вимог під час вантажно-розвантажувальних робіт, власне процесу перевезення та його документального оформлення, а також узгодження таких правил з відповідними компетентними установами.

Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [6] вказує на необхідність отримання суб'єктами підприємницької діяльності ліцензії на здійснення міжнародних, зокрема автомобільних, перевезень. Метою ліцензування є, зокрема, дотримання правил руху та екологічних вимог під час експлуатації автомобільного транспорту. Інструкцією Міністерства транспорту України "Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом" від 16.01.2001 р. № 6/18 (у ред. від 18.12.2003 р.)

встановлено, зокрема, порядок видачі суб'єктам підприємництва згаданих ліцензій. Наявність ліцензійної картки вимагається й Правилами дорожнього руху, які затверджені постановою Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2001 р. №1306.

Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту затверджені Кабінетом Міністрів України (Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування і Наказом "Про Порядок і умови організації перевезень пасажирів і багажу автомобільним транспортом" від 21.01.98 р. № 21 (у ред. від 12.08.2005 р.)). При наданні послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом необхідно мати такі документи: для перевізника – ліцензію, договір із замовником на перевезення пасажирів, паспорт маршруту, документ, що засвідчує використання автотранспорту на законних підставах; для водія автотранспортного засобу – посвідчення водія, реєстраційні документи на транспортний засіб, шляховий лист, схему маршруту, розклад руху, таблицю вартості проїзду, завірену керівником автотранспортного підприємства (крім міських перевезень), дозвіл замовника на перевезення.

Якщо міжнародним договором України з питань автомобільного транспорту, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми ніж ті, що визначені нормативно-правовими актами України, застосовуються положення міжнародного договору.

З приводу міжнародних автомобільних перевезень існує найменша кількість міжнародних угод. Річ у тім, що дорожні перевезення не викликали таких гострих питань про відповідальність, як водні, оскільки дуже часто автомобілі належали вантажовідправникам; нещасні випадки при дорожніх перевезеннях не призводять до таких великих матеріальних втрат, як при водних і, зрештою, при дорожніх перевезеннях ризик нещасних випадків менший, ніж при морських. При розробці законодавства про торгівлю різних країн часто використовуються типові правила, розроблені міжнародними неурядовими організаціями.

Серед міжнародних угод, які містять правила автомобільних перевезень, варто згадати Конвенцію про контракти міжнародного автомобільного перевезення товарів (1956 р.), сьогодні вона діє в редакції від 5 липня 1978 р. Певною мірою норми цієї Конвенції мають риси наступності щодо норм Конвенції про шляховий рух від 19 вересня 1949 р. Конвенція про договір міжнародного перевезення вантажів була прийнята з метою уніфікації умов, що регулюють міжнародне перевезення вантажів

автотранспортом, зокрема щодо документів, які застосовують для перевезення, а також відповідальності перевізника.

Згідно з вказаною Конвенцією, для здійснення автотранспортного перевезення укладається єдиний договір навіть у випадку його реалізації кількома перевізниками. Для України також чинними є такі законодавчі акти ЄС: Європейська угода, що доповнює Віденську конвенцію про шляховий рух 1968 р., Європейська угода, що доповнює Віденську конвенцію про дорожні знаки і сигнали 1968 р.; Європейська угода про міжнародні автомагістралі від 15 листопада 1975 р.; Протокол про розмітку доріг від 1 березня 1973 р. до Європейської угоди, що доповнює Конвенцію про дорожні знаки і сигнали 1968 р.

З багатьма державами Європейського Союзу Україна уклала двосторонні договори. Одним з документів, що дає право виїзду на територію європейських країн, є страховий поліс "Зелена карта". Це документ, що підтверджує страхування цивільної відповідальності власника (водія) транспортного засобу перед третіми особами, у випадку нанесення збитків при керуванні транспортним засобом на території країни, що входить у систему "Зелена карта". Це означає, що у випадку дорожньо-транспортної пригоди за кордоном, коли з вини прибулого водія заподіяні кому-небудь збитки, то вони будуть відшкодовані тією страховою компанією, що видала винуватцю аварії поліс "Зелена карта". Система автострахування "Зелена карта" забезпечує захист інтересів у першу чергу тих осіб, яким були завдані збитки прибулим з-за кордону транспортним засобом.

IV. Висновки

В умовах проведення в Україні соціальних та економічних перетворень важливого значення набуває проблема подальшого розвитку й удосконалення інституціонального забезпечення, включно з правовим регулюванням відносин у сфері транспортної діяльності. Зазначене зумовлено перш за все тим, що економіку будь-якої держави неможливо уявити без послуг, пов'язаних з перевезенням як вантажу, так пасажирів, їх багажу, вантажобагажу, пошти різними видами транспорту. Перевезення, а також інші відносини у сфері транспортної діяльності опосередковують транспортні договори, які є різними за правовою природою та змістом і регулюються Цивільним Кодексом України й спеціальними нормативно-правовими актами, що відображають специфіку різних видів транспорту. У зв'язку із цим інституціональне забезпечення перевезень є однією з найважливіших категорій у системі державного управління, загалом, та цивільному законодавстві України, зокрема, без

з'ясування сутності та природи якої складно зрозуміти особливості певних видів транспортних договорів, порядок їх укладання, зміни та припинення, відповідальність сторін та інші питання, які виникають у зв'язку зі здійсненням перевезень.

Незважаючи на достатньо активний процес кодифікації цивільного законодавства України, регулювання відносин перевезення залишається складним питанням унаслідок наявності значної кількості законодавчих актів, що стосуються зазначеної сфери, і потребує подальшого дослідження.

Література

1. Господарський процесуальний кодекс України. – К. : ЮРИНКОН ІНТЕР, 2004. – 640 с.
2. Про автомобільний транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
3. Про дорожній рух : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
4. Про залізничний транспорт України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.
5. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
7. Про транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради. 1994. – № 51. – Ст. 446.
8. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 52. – Ст. 318.
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
10. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
11. Кодекс торговельного мореплавства України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 47–52. – Ст. 349.
12. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.
13. Положення "Про Державну адміністрацію автомобільного транспорту" : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р. № 771.
14. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1081.

Держава та регіони

15. Про Статут автомобільного транспорту УРСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 27.06.1969 р. № 401 // ЗП УРСР. – 1969. – № 7. – Ст. 88.

16. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. (зі змінами і доповненнями). – К. : Ліга-Закон, 2008. – 385 с.

Брагинський В.В. Інституціональне забезпечення транспортних послуг в Україні

Анотація. У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення державного управління транспортною системою України. Окреслено основні законодавчі акти, які лежать в основі державного регулювання автотранспортних послуг в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, інституціональне забезпечення, ринок, транспортні послуги.

Брагинский В.В. Институциональное обеспечение транспортных услуг в Украине

Аннотация. В статье проанализировано нормативно-правовое обеспечение государственного управления транспортной системой Украины. Определены основные законодательные акты, которые лежат в основе государственного регулирования автотранспортных услуг в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, институциональное обеспечение, рынок, транспортные услуги.

Brahinsky V. The institutional provision of transport services in Ukraine

Annotation. The article analyzes the regulatory governance of the transport system of Ukraine. The basic legislation that underpin the regulation of public transport services in Ukraine.

Key words: government regulation, institutional support, market, transport services.