

КОМУНІКАЦІЇ (ТРАНСПОРТНІ СИСТЕМИ ТА ІН.)

УДК 656.13

Аль-Маайя Ахмад Халіф

ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ В СИСТЕМАХ ОКРЕМИХ ВИДІВ ТРАНСПОРТУ

Національний авіаційний університет, e-mail: mertrans_ua@yahoo.com

Розглянуто вимоги до технологій перевезень в інтегрованих транспортних системах.

Ключові слова: технологія, організація та управління перевезень, інтегровані транспортні системи.

Постановка проблеми

В результаті певних зусиль міжнародних організацій, що направлені на гармонізацію стандартів та технологій перевезень, розширення доступу приватних перевізників до ринку надання транспортних послуг, підвищення рівня безпеки перевезень, на багатосторонньому рівні прийняті міжнародні угоди та конвенції з цього напрямку. Система міжнародних угод та конвенцій в галузі транспорту є невід'ємним елементом системи міжнародного права і здійснення транскордонних перевезень неможливі без виконання вимог цих документів. Основу багатосторонньої системи регулювання перевезень, що стрімко розвиваються останнім часом, складають міжнародні угоди та конвенції, які прийняті в рамках Організації Об'єднаних Націй (далі - ООН) та її Європейської економічної комісії (далі – ЄЕК ООН).

Наявні недоліки у правовому регулюванні ринку транспортних послуг та міжнародних перевезень на території країн-учасників СНД, неузгодженість застосованих в різних країнах правових норм, технологій та стандартів на цей час є серйозною перешкодою для розвитку туризму в цих країнах, суттєво знижують конкурентоздатність національних перевізників на міжнародних ринках перед транспортними компаніями Європейського союзу (далі - ЄС).

Перспективи розвитку та функціонування транспортного сектора економіки України, а також, розширення міжнародних транспортних зв'язків, ефективне використання транзитного потенціалу країни, інтеграція національної транспортної системи до європейської та світової, вимагають зацікавленість у розширенні діяльності своїх національних транспортних підприємств у сфері міжнародних пасажирських перевезень, міжнародного співробітництва з метою розроблення єдиних (уніфікованих) умов перевезень, узгодження юридичних норм щодо режимів знаходження транспортних засобів та обслуговуючого їх персоналу в межах юрисдикції договірних сторін тощо. Це вимагає нових підходів до обґрунтування нових технологій пасажирських перевезень в системах окремих видів транспорту, їх організації і управління в умовах глобального розвитку інтегрованих транспортних систем.

Актуальність проведеного дослідження визвана нагальною потребою розробки методології обґрунтування нових технологій пасажирських перевезень в інтегрованих транспортних системах для забезпечення безперешкодного, комфортного та безпечного транспортного обслуговування й створення в Україні сучасної розвинутої інфраструктури сервісу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

В огляді міжнародно-правових актів [1] проаналізовано стан врахування положень актів *acquis communautaire* в законодавстві України, а також відповідність нормативно-правових актів України *acquis communautaire* та надано рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити з метою подальшого приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*. Дане дослідження проведене в рамках виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС та визначає ступінь врахування положень *acquis communautaire* в національному законодавстві України.

Дослідження правового регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні у першому томі [2] включає порівняльно-правове дослідження законодавства України законодавству ЄС у сфері авіаційного, автомобільного, водного та залізничного транспорту. Другий том [3] містить переклад директив Європейського Союзу у галузі транспорту, що само по собі є цінним матеріалом для транспортників та юристів. Цікавими є також розділи «Бібліографія», що охоплює перелік більшості директив ЄС з транспорту та «Глосарій термінів».

Постановка завдання

Метою дослідження є визначення існуючих світових правових норм щодо обґрунтування нових технологій пасажирських перевезень в системах окремих видів транспорту, їх організації і управління в умовах глобального розвитку інтегрованих транспортних систем.

Виклад основного матеріалу дослідження

Важливим напрямом європейської інтеграції в галузі транспорту є формування єдиного правового поля, що забезпечує функціонування загального ринку надання транспортних послуг. Ефективна система правового регулювання ЄС включає п'ять видів актів, серед яких основними є директиви для регулювання розвитку загального ринку транспортних послуг.

Директиви обов'язкові для виконання кожною країною ЄС, до яких вони адресовані, але ж, зберігають за національними урядами вільний вибір форм та методів застосування. Таким чином, відносно таких актів як регламенти, директиви не є нормою прямої дії. Вони передбачають перенесення норм ЄС до національного законодавства та їх запровадження у дію через національні правові системи. Виконання директив передбачає зміну не тільки законів, але й підзаконних актів та адміністративних правил, якщо останні мають розбіжності з положеннями правового акту ЄС. Директиви можуть походити від ЄС або ЄЕК ООН. Завдяки Маастрихтському договору можливе прийняття директив на основі спільного рішення ЄС та Європарламенту.

Порівняльно-правове дослідження проведено з основних сфер діяльності транспорту: управління транспортом, правового регулювання транспортних мереж та транспортних коридорів, перевезення пасажирів та вантажів, безпеки перевезень, екології, тарифної та цінової політики на транспорті, технічних вимог до транспортних засобів. Визначені тенденції розвитку транспортної галузі в ЄС та Україні та дані рекомендації з адаптації законодавства України до *acquis communautaire* у сфері транспорту (табл. 1).

Аналіз стану правової бази в системах окремих видів транспорту проведений на відповідність чинних нормативно-правових актів України (законів України і постанов КМУ) *acquis communautaire*.

1. Повітряний кодекс України відповідає Регламенту № 2096/2005, зокрема, щодо: основних принципів належного надання послуг повітряних перевезень (ст. 3), найму особою, яка надає послуги повітряного перевезення, належним чином підготовленого персоналу (ст. 34).

2. Кодекс торговельного мореплавства України відповідає Регламенту ЄС №3577/92, зокрема, щодо: визначення поняття каботажних перевезень (ст. 131), договору морського перевезення (ст. 184), регулювання вимог до персоналу та кадрів (ст. 54), визначення поняття власника судна та належності судна до держави (ст. 20 та 32).

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» відповідає Регламенту ЄС №684/92, зокрема, щодо: видів автодорожніх перевезень пасажирів, особливостей послуг таких перевезень (п. 2 розд. 1, пп. 16 - 18 розд. II), наявності у перевізника дозволу на здійснення перевезень (п. 33), вимог до проїзних квитків (п. 14 розд. I), інформації пасажирам про розклад руху, запізнення тощо (п. 22 розд. II).

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом» відповідає Пропозиції (COM/2004/0143), зокрема, щодо: пасажирських квитків (п. 5); вирішення питань стосовно скарг (пп. 72—73); відповідальності залізничного підприємства (пп. 74 — 76), мінімальної інформації, яку залізничне підприємство зобов'язане надавати пасажирам (пп. 48 та 49).

5. Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації «Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів» відповідає:

- Регламенту №2096/2005, зокрема, щодо відповідальності стосовно відшкодування за страховкою (розділ 17);

- Регламенту ЄС № 50/2004, зокрема, щодо: надання послуг повітряного перевезення за системою безпечного та якісного здійснення польоту, системи комунікації, високого рівня якості послуг перевезення, фінансової підтримки, страхування, належним чином підготовленого персоналу, дотримання правил безпеки (розд. 2); принципів встановлення оплати (підп. 7.1.2. п. 7.1. розд. 7).

Таблиця 1

Транспортні послуги

Напрямок: Надання транспортних послуг з перевезення пасажирів та вантажів
Акти <i>acquis communautaire</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Регламент Комісії ЄС №2096/2005 від 20 грудня 2005 року, який встановлює загальні вимоги до здійснення послуг повітряних перевезень (OJ L 335, 21/12/2005 р. 0013–0030); - Регламент ЄС №550/2004 Європейського Парламенту та Ради від 10 березня 2004 року з питань здійснення послуг повітряних перевезень у Єдиному Європейському небі (OJ L 96, 31.3.2004, р. 10–19); - Регламент Ради ЄС №684/92 від 16 березня 1992 року про загальні правила міжнародних перевезень пасажирів автобусом (OJ L 074, 20/03/1992 р. 0001 — 0009); - Регламент Ради ЄС №881/92 від 26 березня 1992 року з питань доступу до ринку перевезень товарів автодорожніми шляхами в межах Співтовариства на або з території держави-члена або прохід через територію однієї або більше держав-членів (OJ L 95, 9.4.1992, р. 1–7); - Регламент Ради ЄС №3577/92 від 7 грудня 1992 року, яка застосовує принцип свободи надання послуг морського перевезення в межах держав-членів (морський каботаж) (OJ L 364, 12/12/1992 Р. 0007 — 0010) - Регламент ЄС №789/2004 Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 року про перевезення вантажу та пасажирів між реєстрами в межах Співтовариства, та який відміняє Регламент Ради ЄС №613/91 (OJ L 138, 30.4.2004, р. 19–23); - Пропозиція до Регламенту Європейського Парламенту та Ради про права та обов'язки пасажирів міжнародних залізничних перевезень (СОМ/2004/0143)
Акти законодавства України
<ul style="list-style-type: none"> - Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 року №3167-ХІІ; - Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 року № 176/95-ВР; - Закон України «Про приєднання України до Афіньської конвенції про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року і Протоколу 1976 року до неї» від 15.07.1994 року № 115/94-ВР; - Закон України «Про приєднання України до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ)» від 5 червня 2003 року № 943-ІV; - Постанова КМУ від 19.03.1997р. №252 «Про Порядок обслуговування громадян залізничним тр-том»; - Постанова КМУ від 18.02.1997р. №176 «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту»; - Наказ Міністерства транспорту України від 07.09.1999 року № 435 «Про затвердження Правил видачі сертифікатів льотної придатності цивільних повітряних суден України»; - Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 14.03.2006 року № 186 «Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів»; - Наказ Міністерства транспорту України від 28.07.1998 року № 297 «Про затвердження Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України»; - Наказ Міністерства транспорту України від 14.10.1997 року № 363 «Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні»; - Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Міністерства транспорту України від 30.01.2002р. №11/50«Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом»

6. Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил видачі сертифікатів льотної придатності цивільних повітряних суден України» відповідає Регламенту ЄС №550/2004, зокрема, щодо необхідності отримання сертифікату для здійснення повітряних перевезень, та вимог до такого сертифікату (розд. 1 Дод. І).

7. Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України» частково відповідає Пропозиції (СОМ/2004/0143). Так, положення Наказу щодо обслуговування на вокзалах (підп. 2.10.1 п. 2), штрафу за непред'явлення проїзного документа (підп. 2.13.11 п. 2), видалення пасажирів з поїзда (п. 2.20), відповідальності та дій у разі нещасного випадку з пасажиром (п. 2.24), дій залізничного підприємства в разі пошкодження, псування та втрати багажу (п. 4.8), страхування (п. 6.4), принципів відповідальності (розд. 10), мінімальної інформації, яку залізничне підприємство зобов'язане надавати пасажиром (част. 19 п. 1.8 розд. 1, п. 2.1. розд. 2, підп. 2.10.1 п. 2.10 розд. 2) відповідають Пропозиції.

Однак, положення Наказу щодо строків розгляду скарг не відповідають Пропозиції. В Наказі розглянути подану скаргу чи пропозицію, розібратись у суті порушеного питання, вжити

необхідних заходів з метою усунення виявлених недоліків та порушень у роботі чи задля впровадження пропозицій; скарги і пропозиції розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх запису у Книгу скарг, а ті, які не потребують додаткового вивчення — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від їх запису; якщо вирішення питань, порушених у скарзі чи пропозиції, не входить до повноважень даного підрозділу, то його керівник у термін не більше п'яти днів письмово доповідає про це керівнику вищого органу, про що повідомляється громадянину; скарги на грубе порушення правил чи встановленого порядку, а також негативні відгуки про роботу керівників підрозділів не пізніше як за п'ять днів подаються письмово на розгляд адміністрації вищого органу (пп.8 - 10 Дод. 5).

У Пропозиції зазначено, що залізничне підприємство зобов'язане надати обґрунтовану відповідь пасажирі протягом 20 днів від надходження від нього скарги стосовно послуг перевезення, при чому відповідь повинна містити можливості розв'язання проблеми не в судовому порядку та відшкодування на правовій основі, і, за неможливості надання відповіді за браком інформації протягом 20 днів, повідомити пасажирі про дату отримання відповіді, при чому така відповідь повинна бути надана в обов'язковому порядку не пізніше, ніж протягом 3 місяців.

8. Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні» відповідає Регламенту ЄС №881/92, зокрема, щодо: необхідності отримання дозволу на здійснення вантажних перевезень, принципу оплати за перевезення (п. 14).

9. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом» відповідає Регламенту ЄС №789/2004, а саме щодо обов'язкового отримання ліцензій на надання послуг перевезень суднами (пп.1.2 та 1.3. розд. 1).

Відповідно до проведеного аналізу сучасного стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері транспорту за напрямками надання послуг в сфері перевезення пасажирів та вантажів можна зробити висновок, що в цілому рівень адаптації є достатньо високим.

Зазначимо, що 11 листопада 1994 року Україна ратифікувала Афінську конвенцію про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року і Протокол 1976 року до неї, яка регулює основні принципи надання послуг перевезень пасажирів та багажу, зокрема, відповідальність перевізників і є частиною законодавства ЄС (пп. 1 і 2 преамбули Пропозиції до Рішення Ради з питання укладання ЄС Протоколу 2002 року до Афінської Конвенції про перевезення морем пасажирів та їх багажу 1974 року (СОМ (2003)/375)).

15 липня 1994 року Україна приєдналась до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) від 9 травня 1980 року, яка регулює, серед іншого, питання надання послуг залізничного перевезення вантажів, та є частиною законодавства ЄС (пп. 2-4 преамбули Пропозиції до Рішення Ради щодо укладання ЄС угоди про приєднання ЄС до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) від 9 травня 1980 року (1999СОМ/2003/0696)).

Проведений аналіз положень та вимог нормативно-правової бази та діючих міжнародно-правових актів на окремих видах транспорту в рамках створеного ЄС довів потребу у створенні сучасних методологічних основ щодо обґрунтування технологій пасажирських перевезень в інтегрованих транспортних системах. У той же час, найбільша доля актів що припадає на галузь автомобільного транспорту становить 195 (44%) від загальної їх кількості, морського та річкового транспорту - 134 (30%), авіаційного транспорту – 83 (19%), залізничного транспорту – 33 (7%). Вплив на системи окремих видів транспорту здійснюється у більшості випадків через: директиви – до 40%; регламенти – 32%; рішення – 9%; рекомендації – 7%; резолюції – 7%; інші 5% - через конвенції (1%), повідомлення (1%), висновки (2%).

Висновки і перспективи подальших досліджень

1. Порівнюючи структуру органів контролю, що регулюють діяльність авіаційної галузі та здійснюють нагляд за діяльністю авіаперевізників у державах-членах ЄС і в Україні, можна дійти висновку, що, не дивлячись на певні особливості в структурі та зв'язках між собою, вони схожі між собою. Україна як і держави-члени ЄС є учасницею міжнародних угод щодо безпеки

польотів, членом Міжнародної організації з цивільної авіації, що і забезпечує аналогію функцій органів контролю за діяльністю повітряної авіації.

Можна стверджувати, що українська аеронавігаційна система є частиною загальноєвропейської. Для України є актуальною концепція «єдиного європейського неба», розроблена Європейською конференцією цивільної авіації (ЕСАС) та інтеграція в європейський повітряний простір. Усі елементи системи організації повітряного руху (організація повітряного простору, обслуговування повітряного руху та організація потоків повітряного руху) України та ЄС будуть функціонально сумісні.

2. Хоча більшість напрямів діяльності автомобільного транспорту України має досить розгалужену правову базу, ще є ряд важливих ділянок, які вимагають нормативно-правового врегулювання. Таким чином, можна зробити висновок, що деякі галузі цієї сфери значною мірою відповідають праву ЄС, а деякі – лише певною мірою.

Україна недостатньо гармонізує своє законодавство до європейської нормативно-правової бази. Про це свідчить надто повільний процес приєднання до конвенцій та угод ЄЕК ООН у сфері внутрішнього транспорту, які є основою законодавства ЄС. У багатьох випадках вітчизняна нормативно-правова база відрізняється від європейської за методологією. В ЄС значно вищі вимоги до технічних стандартів колісних транспортних засобів, шин, акумуляторних батарей, емісії двигунів тощо.

3. Розглядаючи законодавство України у сфері водного транспорту та порівнюючи його із законодавством ЄС, можна зробити висновки, що як і в ЄС, так і в Україні у морському транспортному праві домінують норми міжнародного права. Що стосується внутрішнього водного транспорту, то в ЄС цій сфері законодавства, порівняно з законодавством у сфері морського транспорту, авіації, не приділялось належної уваги. Спеціальне національне законодавство України у сфері внутрішнього водного (річкового) транспорту взагалі відсутнє.

Таким чином, коли правові засади діяльності морського транспорту в Україні врегульовані КТМ, тобто актом, який являє собою найвищий рівень систематизації норм права, правове регулювання діяльності на внутрішньому водному транспорті здійснюється, переважно, на підзаконному (відомчому) рівні.

4. Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити висновок, що як в законодавстві України, так і в *acquis communautaire* встановлені базові принципи управління залізничною галуззю. Нарівні ЄС основна увага приділена питанням управління інфраструктурою, гарантування недискримінаційних умов доступу до залізничних мереж, лібералізації залізничних вантажних перевезень, ліцензування залізничних підприємств, запровадження системи розподілення потужності інфраструктури. В законодавстві України питанням, що пов'язані із комерційною діяльністю залізниці, приділено набагато менше уваги, оскільки залізничний транспорт знаходиться у державній власності і питання про відкриття ринку залізничних вантажних перевезень та перевезень пасажирів на конкурентній основі в Україні поки що неактуальне. У законодавстві України непередбачено окремого органу, який би виконував окремо функції із розподілення потужності інфраструктури.

Що стосується технічних стандартів залізничної транспортної галузі в Україні, то необхідно зазначити, що вони зараз знаходяться в процесі модернізації відповідно до міжнародних стандартів. Оскільки Україна приєдналась до КОТІФ нещодавно, то практична реалізація приведення технічних стандартів до вимог вказаної Конвенції відповідно до Концепції розвитку галузі має тривати до 2015 року.

Список літературних джерел

1. Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. — К.: ВД «Професіонал», 2007. — 544 с.
2. Правове регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні // За ред. к. е. н. В. Г. Дідика. — У 2-х томах: Том 1. — К., 2006. — 396 с.
3. Правове регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні // За ред. к. е. н. В. Г. Дідика. — У 2-х томах: Том 2. — К.: ТОВ «Ніка-Принт», 2006. — 952 с.