

Досвід країн Заходу у сфері адміністративно-правового регулювання відносин у муніципальному транспорті

The experience of Western countries in the field of administrative and legal regulation of relations on the municipal transport

Денис Малишко

Ключові слова:

адміністративно-правове регулювання, інтермодальна транспортна система, контрактація маршруту, муніципальний транспорт, перевізник, тариф.

Key words:

administrative and legal regulation, intermodal transport system, contracting route, municipal transport, carrier rate.

Постановка проблеми. Для України, як, власне, і для будь-якої іншої країни, розвинена транспортна інфраструктура забезпечує не тільки нормальну життєдіяльність держави, але й її національну безпеку й цілісність¹. Громадський транспорт, яким у переважній більшості держав опікується муніципальна влада, унікальний за своїми корисними властивостями соціальний інститут, опосередкований транспортними засобами (далі – ТЗ), які, у свою чергу, функціонують тільки за наявності відповідних енергетичних ресурсів, шляхів та інших компонентів інфраструктури. У сукупності усі елементи сфери муніципального транспорту (далі – МТ) являють собою розгалужену систему чинників, що обумовлюють виникнення, зміну й припинення суспільних відносин з приводу вилучення максимальної користі від МТ, з мінімальним витрачанням ресурсів й оптимальною прибутковістю виконавців транспортних послуг, а також перманентного відтворення й покращення цієї системи. Такі характеристики сфери МТ у деталях (забезпечення безпеки перевезень пасажирів, прав соціально вразливих верств населення, балансу інтересів транспортних підприємств у сфері МТ і споживачів їхніх послуг, енергетичної ефективності, екологічної рівноваги у регіоні та ін.) вимагають публічно-правового втручання, публічно-приватного партнерства. Правопорядок у цій сфері не вичерпується саморегулюванням тільки на основі диспозитивного правового впливу виконавця і замовника транспортних послуг. Як слушно підкреслив проф. Г. Кьюррі, що історично розвиток відносин у сфері МТ передбачав постійні суперечності між інтересами приватних власників ТЗ, які надавали транспортні послуги, й інтересами громадян. У підсумку це призводило до націоналізації цих активів та активного втручання публічної влади у сферу пасажирських перевезень, визнання неспростовності переваг такого втручання й системи координації відносин у цій сфері². Проблеми адміністрування МТ зумовлюються також динамікою соціальних відносин. Тому вивчаючи їх, треба використовувати як синхронічний, так і діахронічний підхід, враховувати не тільки те, що є на теперішній час, але й спиратися на статистичні дані, логіку історії і тенденції розвитку МТ. У зв'язку із цим ґносеологічний ефект для вітчизняної системи адміністративно-правового регулювання (далі – АПР) відносин на МТ підсилюється застосування компаративно-правового підходу до вивчення позитивних прикладів АПР таких відносин в інших країнах³. Усе зазначене виявляє політичну й теоретичну актуальність роботи над окресленою вище темою, яка на доктринальному рівні постійно привертає увагу вчених-правників.

Мета статті – встановити зміст досвіду країн Заходу з адміністративно-правового регулювання сфери муніципального транспорту.

¹ Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. – М. : Изд-во «Экономика», 2013. – С. 9.

² Currie G. Deregulation, Franchising, Outsourcing and Corporatisation in Local Public Transport : International experience / Graham Currie. – Paris : International Transport Forum, 2016. – С. 6.

³ Наприклад, громадський транспорт США в 21-му столітті стрімко розвивається й користується попитом: все більше і більше американців відкривають для себе переваги подорожі на автобусах, поїздах, метро, тролейбусах і поромах. З 1995 р. по 2005 р. пасажиропотік на МТ збільшився на 25%. Відзначено, що МТ має вирішальне значення для транспортної системи країни та невід'ємною складовою частиною економічного й соціального добробуту громадян [3, с. 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняна і зарубіжна адміністративно-правова наукова думка звісно насичена численними думками й аргументами з проблем, які порушені в цій статті. Теоретичні проблеми транспортного і адміністративного права вирішені на ґрунтовному рівні у роботах В. Авер'янова, І. Арістової, Ю. Битяка, Н. Губерської, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Курила, Н. Нижник, О. Світличного, В. Цветкова та багатьох інших. Окремі питання МТ в розрізі адміністративного права розкрили А. Матвєєва (питання правового регулювання ринку транспортних послуг в Україні), О. Філіпенко (правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу), М. Міхровська (адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні), В. Харитонов, Т. Коляда (актуальні проблеми правового регулювання ринку транспортних послуг на місцевому рівні), Н. Бортник, С. Єсімов (роль правового регулювання в розвитку транспортної інфраструктури України щодо асоціації з Європейським Союзом на прикладі Західного регіону) та інші вітчизняні вчені-правники. Цієї теми торкалися й зарубіжні правники, наприклад О. Остапець (правова організація управління транспортним комплексом РФ), В. Константинів (правові аспекти сучасного розвитку транспорту в Німеччині), Ю. Хегай (досвід зарубіжних країн у проведенні заходів, спрямованих на забезпечення комфорту і доступності на громадському пасажирському транспорті), В. Веклич (зарубіжний досвід використання автоматики у галузі міського електричного транспорту, винахідник тролейбусного поїзда), В. Харченко, В. Далека, А. Сосипатров (стан та актуальні завдання у сфері громадського транспорту; електричного транспорту та ін.), С. Цимбал (зарубіжний досвід організації міських пасажирських перевезень), О. Філіппова (оцінювання проблем розвитку міського електротранспорту в Україні), О. Димченко, А. Круду (обґрунтування тенденцій розвитку підприємств міського електричного транспорту у контексті євроінтеграційних процесів в Україні) та ін. Незважаючи на таку велику кількість вчених та їхні змістовні роботи, тема, що порушена в нашому дослідженні, залишилася не повно розкритою, а тому є актуальною для вивчення.

Основний зміст роботи. Найближчий до нас і найрозвиненіший МТ працює у Європі. Наприклад, середній стандарт для міст західних країни такий: 18-20% площі міста займає транспортна інфраструктура⁴, а ось для м. Запоріжжя цей показник менше 10%. Сектор громадського транспорту в ЄС вважається одним з найбільш розвинених у світі⁵, хоча у районах стародавньої забудови деяких населених пунктів вулиці вузькі, як правило, по одній полосі руху в кожний бік. Regulation (EC) № 1370/2007 public passenger transport services – основний НПА, де визначено умови і порядок дій муніципальної влади в сфері МТ, зокрема умови щодо якості транспортних послуг, умови контрактів з перевізниками, гарантії їхнього виконання, механізми компенсації перевізникам витрат, ексклюзивних прав на перевезення тощо⁶. Згідно з директивами публічної влади ЄС у сфері клімату, енергетики та якості палива, до 2020 р. на території його країн відновлювальні джерела енергії у сектору МТ та іншого транспорту повинні складати не менше 10% від усієї кількості, за рахунок цього викиди парникових газів повинні бути скорочені не менш ніж на 6%⁷.

Суттєвою трансформацією АПР в сфері МТ у Європі вважають впровадження процедури відкритого тендеру для публічних закупівель послуг з перевезення пасажирів з середини 80-х років ХХ ст. у Великій Британії до середини 90-х років ХХ ст. у Данії, Швеції, Франції та інших європейських країнах.

Зараз зберігаються такі групи організаційних форм надання транспортних пасажирських послуг:

1) комунальна модель – може передбачати монопольне (ексклюзивне) право надання цих послуг комунальними підприємствами, з історично обумовлених (як наприклад, історичні маршрути трамваєм у м. Порту) або інших причин; вхід на ринок інших перевізників можливий за умови зміни НПА; тарифи встановлює муніципальна влада. Наприклад, державні транспортні компанії, що працюють на ринку муніципальних перевезень, діють у Франції (Regies), у ФРН (Stadtwerke), у румунському місті Бухарест (Regia Autonomă de Transport București), а Rede Nacional de Expressos у Португальській Республіці забезпечує надання міжміських перевезень громадян і вантажів;

⁴ Развитие эффективных систем общественного транспорта : материалы пятого между. симпозиума по общественному транспорту, Москва, РФ – 28-29.05.2007 г. ; отв. А. Кейн и Центр исследований общественного транспорта университета Южной Флориды. – Тампа : ЦИГТ, 2007. – С. 61.

⁵ Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership / edited by D.S. Hamilton, J. Pelkmans. – London : Rowman & Littlefield International, Ltd., 2015. – С. 213.

⁶ Regulation on public passenger transport services by rail and by road : acts adopted The European Parliament and of The Council of 23.10.2007 № 1370/2007 // Official Journal of the European Union. – 3.12.2007. – № I. 315. – P. 1–13.

⁷ Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership / edited by D.S. Hamilton, J. Pelkmans. – London : Rowman & Littlefield International, Ltd., 2015. – С. 498.

2) скандинавська (лондонська) модель, конкурентна контрактація маршрутів (наприклад, у Фландрії, в містах Лондоні, Стокгольмі, Копенгагені, Франкфурті-на-Майні, Гифхорні та ін.): приватних перевізників залучають для обслуговування окремих маршрутів. Адміністративною структурою стає спільний орган декількох регіональних (місцевих) виконкомів (урядів), основними підрозділами якого стає плануюча і транспортна ланки. Принципово робота у сфері МТ виглядає таким чином: місцева влада оголошує цілі і завдання перевезень засобами МТ; відділ планування адміністративної організації проводить тендер; транспортний департамент цієї організації забезпечує за посередництва публічних транспортних компаній перевезення пасажирів на не законтракованих маршрутах й підписує контракти на законтраковані маршрути з приватними перевізниками за результатами конкурентних торгів. Фактично він виступає у ролі генерального підрядника від імені муніципальної влади й керує укладеними контрактами (субконтрактами, наприклад, бельгійською компанією публічної власності «De Lijn»). Важливою особливістю цих контрактів є складні умови адміністративно-фінансового стимулювання, які вибудовуються через показник якості наданих транспортних послуг громадянам. Тарифи визначає перевізник, він не отримує компенсацій за збиткові маршрути (принцип бруто-суми);

3) французька модель (застосовується переважно у Франції, а також в окремих містах Іспанії, Італії, Швеції та ін.), конкурентна контрактація маршрутної мережі – у порівнянні зі скандинавською моделлю надає більше прав приватним перевізникам (зокрема для збалансування витрат і виручки) і від початку ширший обсяг контрактації перевезень (не просто маршрути, а маршрутні мережі і окремі території). Основним методом впливу для публічної місцевої влади виступає визначення мінімальних стандартів у сфері МТ і контроль за їхнім дотриманням, визначення рівня сервісу тощо. В останні роки утвердилася тенденція до ширшого використання стимулювання як у скандинавській моделі; тарифоутворення як у скандинавській або у субсидіарній моделі;

4) субсидіарна модель – нерегульовані режими АПР (вільний ринок і субсидіарна контрактація) – поширений у Великій Британії з 1986 р. (крім м. Лондон), Україні та інших країнах Східної Європи. Найбільший серед усіх моделей вплив ринкових механізмів і правил вільної конкуренції; широко використовуються мікроавтобуси комерційних перевізників для надання економічно вигідних послуг з перевезення пасажирів, компенсуються витрати на перевезення пільгових категорій громадян. Мінімальне втручання муніципальної і державної влади у роботу приватних перевізників у сфері МТ виявляється у встановленні вимог тільки до тарифів, розкладу перевезень, мінімальної регулярності маршрутів, застосування пільг; ефективної самокоординації роботи шляхом використання інформаційних систем, інтегрованої системи купівлі квитків; технічних можливостей автобусів й інших ТЗ для зручної посадки, висадки і проїзду жінок з малими дітьми (дитячими колясками), дітей, людей похилого віку, інвалідів. Ці перевізники за умовами виграшу тендеру можуть бути зобов'язані надавати інші некомерційні послуги. Закономірністю цієї моделі є зменшення комерційної вигоди перевезень внаслідок збільшення вимог з боку муніципальної влади (зокрема, за нормами тендерної документації) у сфері МТ. Проблемою цієї моделі стало неоднакове на практиці відношення до різних за природою приватних перевізників: за часом роботи на ринку, за неофіційними (неправовими) зв'язками з муніципальною владою тощо. Тарифи встановлюються або самими перевізниками, а проїзд пільгових категорій компенсується з місцевого бюджету; або у контракті з місцевою владою визначено граничний тариф (для окремих категорій пасажирів або для всіх) і/або відхилення від нього (принцип нетто-суми), підвищення тарифу погоджується з місцевою владою. Наприклад, муніципальна влада м. Варшави визначає маршрути, тарифи і розклад руху МТ, а інші питання вирішує приватний перевізник, який виграв тендер, самостійно, а також може змінювати обсяг наданих послуг до 10%⁸.

Гарною ілюстрацією різноманітних підходів розподілу відповідальності між державною і муніципальною владою відносно МТ стала таб. 1.

⁸ Кузнецова К. Городской общественный транспорт в развитых странах: особенности организации и способы финансирования / К. Кузнецова, Е. Попова, Н. Шилова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 2. – С. 111–117.

Відомості про частки розподілу коштів на субсидування муніципального транспорту

Країна	Державна влада		Муніципальна влада	
	Капітальні витрати, %	Експлуатаційні витрати, %	Капітальні витрати, %	Експлуатаційні витрати, %
Бельгія	100	100	0	0
Нідерланди	100	100	0	0
США	75	16	25	84
Італія	70	87	30	13
Австрія	50	0	50	100
ФРН	45	12	55	88
Франція	10	0	90	100
Швеція	9	5	91	95

Джерело: [8, с. 8]

У Великій Британії Міністерство транспорту було реорганізовано й нині функціонує як структурний підрозділ Міністерства з питань навколишнього середовища. У Франції застосовується описана нами у цій роботі французька модель у сфері МТ. З 1974 р. публічне управління і врегулювання транспортної системи здійснюється Міністерством облаштування територій, цивільного будівництва і транспорту, у т. ч. за допомогою регіональних дирекцій нагляду за технічним станом ТЗ і метеорологічних служб. На загальнодержавному рівні питань роботи МТ стосуються також рішення Вищої ради з транспорту – складається з представників адміністрації, транспортних компаній, експертів-консультантів з питань загальної координації розвитку і діяльності, апробації рішень державних органів щодо МТ, тарифної координації тощо⁹. Французькі органи місцевого самоврядування мають привілейоване право надавати транспортні послуги населенню власними транспортними підрозділами або делегувати це право іншими підприємствам шляхом укладення з ними контракту; ініціатива у сфері МТ належить муніципальній владі.

У ФРН при визначенні перевізника стає свобода ринку і рівні умови для приватних і комунальних (державних) перевізників; визнання відповідності приватного підприємства надавати послуги в сфері муніципальних перевезень підтверджується видачею відповідною ліцензії. Загальний стан публічної влади у ФРН відзначається диверсифікацією й децентралізацією. Адміністрування перевезень пасажирів засобами МТ (муніципального транспорту) здійснюється, з-поміж іншого, за принципом пучка, який розглядається як система економічно слабких і сильних ліній (маршрутів). Наприклад, муніципальна влада м. Ульм встановила, що учні, навчальний заклад яких, знаходиться за нормативами далеко від їхнього місця проживання, а також громадяни віком від 63-х років отримують знижки на проїзд, наприклад, вартість місячного проїзного документа на МТ дорівнює 116 євро (2016 р., на один семестр для студентів). Місцева влада землі Баден-Вюрттемберг визначила, що з 01.01.2016 р. мінімальна оплата праці водіїв засобів МТ складає 15,35 євро/година (брутто-розмір, до вирахування податків; у середньому їхня оплата досягає 3 тис євро на місяць)¹⁰. Цікаво, що у ФРН з 60-х років до 90-х років ХХ ст. стійкою лишалася тенденція відмови від трамваїв і тролейбусів на користь енерговисокоєфективних автобусів. Вважалося, що обслуговування трамваїв /тролейбусів дорожче, ніж автобусів, головним чином через необхідність створення для них спеціального транспортного облаштування – проводів, рейок тощо, яке не універсальне, адже не потрібне для автобусів. Проте з середини 90-х років минулого століття трамваї почали широко повертати до німецьких міст, відзначаючи його екологічність й окремий шлях, що не заважає трамваю рухатись за

⁹ Остапеч О.Г. Государственное регулирование транспорта в зарубежных странах: современный опыт для России / О.Г. Остапеч // Вестник Поволжского ин-та управления. – 2008. – № 3. – С. 81-82.

¹⁰ Lohntarifvertrag für das private Omnibusgewerbe in Baden-Württemberg : zwischen dem Arbeitgeberverband Verkehr Baden-Württemberg, für den: Verband Baden-Württembergischer und der Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V., Landesbezirk Baden-Württemberg // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Wirtschaft/Tariftreue/Documents/14_ltmg_tarif_LTV_2014.pdf.

маршрутом в той час, коли автобуси й тролейбуси змушені чекати у транспортних заторах. Наразі, тролейбуси курсують лише у 3-х містах ФРН. Водночас Австрія й Швейцарська Конфедерація тролейбуси широко використовують, наприклад, їх багато у м. Зальцбург, м. Цюрих тощо¹¹.

Отже, АПР у сфері МТ ФРН здійснює муніципальна влада міст, районів, земель та інших територіальних одиниць. В основі такого регулювання знаходиться методи довгострокового планування (від 20 р.), стимулювання перевізників до впровадження інновацій, економічного дотування та субсидування економічно вразливих громадян, ліцензування перевезень і надання на 10 р. будь-якій юридичній особі ЄС права забезпечувати пасажирські перевезення за результатами виграшу тендерних процедур, координації адміністрування транспортних послуг муніципальною владою декількох територіальних одиниць і декількох перевізників, перманентний моніторинг дотримання конкурентного законодавства і життя антимонопольних заходів. Очікуваною рисою цієї сфери став незначний рівень корупції, її несприйняття як засобу АПР у сфері МТ й отримання переваг на цьому сегменті ринку.

Швейцарська Конфедерація вважається законодавцем якості МТ (*des öffentlichen Personennahverkehr*) у ЄС. Наприклад, ця країна має найвищий рівень дохідності свого транспорту: 72% від експлуатаційних витрат¹². Система міського транспорту Фінляндії є найекономічнішою та найбезпечнішою в Європі. У цій країні застосовують смарт-картки – електронні, безготівкові кошти в розрахунках пасажира на транспорті, фіни одні з перших почали використовувати електронні способи оплати за проїзд. Рівень обслуговування пасажирів підвищується завдяки будівництву пересадочних вузлів та станцій, які об'єднують різні види транспорту, і де пасажир може досить швидко пересісти з одного виду транспорту на інший. Фіни, порівняно з іншими європейцями, їздять дуже багато. Кілометраж, що припадає на одного фіна, більше, ніж у інших країнах ЄС. МТ здебільшого утримує себе самостійно. Публічна влада фінансує переважно економічно не вигідні, але важливі залізничні та автобусні маршрути в малозаселених районах, частка фінансування 17%¹³.

Серед європейських країн прикладом переваги державного сектора над приватним в сфері МТ виступає Угорщина. Міський пасажирський транспорт, зокрема автобуси, знаходяться в муніципальній власності, тоді як таксомоторні перевезення здійснюються приватним сектором. Найбільш вагомою характеристикою системи пасажирських перевезень в Чеській Республіці, яка суттєво відрізняє її від запровадженої моделі в країнах СНД, є застосування інтермодальної транспортної системи, яка являє собою такий спосіб забезпечення функціонування МТ на певній території або в районі, в яких декілька видів міського транспорту (автобус, трамвай, тролейбус та метро), створюючи чітку і просту систему взаємопов'язаних маршрутів, здійснюють переміщення пасажирів за єдиним тарифом, дотримуючись певних умов перевезень та регулярні інтервали між сполученнями. Як свідчить практика, основною причиною реформування системи міського пасажирського транспорту з унімодальної (одновидової) до інтермодальної в Чеській Республіці стала плутанина та неекономічність діяльності міського транспорту. Складні та заплутані графіки сполучення різних видів транспорту, неоднакові тарифи на різних маршрутах, труднощі при зміні одного виду транспорту на інший внаслідок нерозвиненості транспортної інфраструктури призвели до того, що все більше і більше пасажирів стало надавати перевагу індивідуальному транспорту.

З метою запобігання погіршення ситуації на пасажирському міському транспорті урядом Чеської Республіки було прийнято рішення щодо запровадження інтегрованих пасажирських перевезень. Інша особливість досвіду Чехії при організації роботи міського транспорту полягає в тому, що весь наявний пасажирський транспорт міста знаходиться в компетенції єдиного органу – муніципалітету (або магістрату). Наявність єдиного власника на весь рухомий склад транспорту міста в особі магістрату сприяє більш ефективному його розпорядженню. Це досягається шляхом: з одного боку, виключення можливості виникнення розбіжностей як в організаційних, так і фінансових питаннях забезпечення безперебійного функціонування міського пасажирського транспорту між органами місцевої влади та керівництвом підприємства в системі «замовник-виконавець»; з іншого – дозволяє врегулювати питання щодо якості та

¹¹ Lohntarifvertrag für das private Omnibusgewerbe in Baden-Württemberg : zwischen dem Arbeitgeberverband Verkehr Baden-Württemberg, für den: Verband Baden-Württembergischer und der Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V., Landesbezirk Baden-Württemberg // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Wirtschaft/Tarifreue/Documents/14_itmg_tarif_LTV_2014.pdf; Verordnung (EG) «Über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße» : das europäische Parlament und der Rat der europäischen Union nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dbrg.de/db_regio/view/wir/nahverkehr-deutschland.shtml.

¹² Сафронов Э.А. Транспортные системы городов и регионов : [учебное пособие] / Э.А. Сафронов. – М. : АСВ, 2005. – С. 180.

¹³ Макела П. Організація пасажирського транспорту: досвід Фінляндії та можливості його застосування в Україні / П. Макела // Економічний часопис-XXI. – 2004. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2004/6/20040602.html>.

безпеки наданих послуг в системі взаємовідносин «постачальник-споживач». Чеська Республіка має свої певні особливості й в питаннях тарифної політики¹⁴.

У Канаді до повноважень легіслатура провінції і сфери відповідальності місцевих урядів належить транспорт у межах муніципалітету або округу. Державне управління з деяких питань у сфері МТ від імені держави здійснює Міністерство транспорту, інфраструктури та громад (об'єднань), яке, з-поміж іншого, має власні навчальні програми, тренінгові інститути і центри, левова частка тренінгів та програм розвитку має місце за контрактами з консультантами, приватними фірмами та університетами¹⁵.

У США перевезення пасажирів в 45 штатах забезпечує державна компанія Amtrak. Їй належить практично вся залізнична інфраструктура на обслуговуваних маршрутах. На центральному рівні АПР у сфері МТ в США здійснюють Федеральна адміністрація громадського транспорту у складі Міністерства транспорту США (створено 15.10.1966 р.; до цього функції були розпорозені між іншими міністерствами і службами), на рівні штатів – міністерства (управління, служби) транспорту штату; на рівні інших муніципальних утворень, яких більше 82 тис. – транспортні управління. Дія такої трирівневої системи АПР можна простежити у розрізі фінансової функції, наприклад, федеральна влада фінансує програми розвитку МТ, як правило, за умови якщо місцева влада також виділяє кошти на ці проекти. Масштаб перевезень МТ у США перевищують 10 мільярдів пасажиропоїздок щорічно; більше 90% автобусів в США доступні для пасажирів на інвалідних колясках; операторів МТ більше 6 тис юридичних осіб. У механізмі АПР відносин на МТ помітну роль відіграють урядові дослідницькі центри, наприклад, Національний інститут громадського транспорту на базі Ратгерського університету здійснює навчання й підвищення кваліфікації для працівників сфери МТ на безкоштовній основі для організацій публічної форми власності й на платній основі для інших організацій¹⁶, ¹⁷, а також дослідницькі центри промислових корпорацій, наприклад Технічний дослідницький центр «Дженерал моторс», відділ досліджень і планування перспективного транспорту «Форд-моторс», транспортний інститут Карнегі, спеціалізовані відділи «Дженерал електрик» і «Вестінгауз електрик»¹⁸. Міста США мають дуже низьку щільність міської забудови, оскільки там відсутні НПА, що попереджають розростання території міст. Водночас сфокусоване на автомобілях міське планування веде до розосередження міських структур. У ЄС міста часто мають структури змішаного типу користування з меншими відстанями, які необхідно долати для того, щоб зробити покупки, дістатися на роботу. Як наслідок, в містах США питома вага МТ і його ефективність нижче, ніж в регіонах Західної Європи незважаючи на те, що в іншому вони перебувають у схожих умовах¹⁹, ²⁰. До речі у США довгий час чи не єдиним МТ залишався автобус і метро (у мегаполісах), тільки з сер. 80-х років ХХ ст. влада почала активно відновлювати трамвайні маршрути.

Висновок. Отже, способи організації МТ значно відрізняються від однієї європейської країни до іншої, від одного міста до іншого. АПР сфери МТ спеціалізовано здійснюється структурним підрозділом муніципалітету або окремим незалежним органом, який за законодавством здатний інтереси споживачів транспортних послуг та перевізників. Основна задача цього органу полягає в регулюванні ринку цих послуг шляхом встановлення певного рівня дохідності на маршрутах МТ, стимулювання скорочення витрат перевізників та збільшення обсягу пропонованих населенню послуг, контролю цін й якості перевезень, та ін. У багатьох країнах ЄС перевізники пасажирів на муніципальних транспортних маршрутах виникали на

¹⁴ Амоша О.І. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту / О.І. Амоша, О.С. Філіппова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – № 4. – Т. 6. – С. 182–184.

¹⁵ Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О.І. Максимова ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 10, 23, 40.

¹⁶ Развитие эффективных систем общественного транспорта : материалы пятого между. симпозиума по общественному транспорту, Москва, РФ – 28-29.05.2007 г. ; отв. А. Кейн и Центр исследований общественного транспорта университета Южной Флориды. – Тампа : ЦИГТ, 2007. – С. 55, 57.

¹⁷ За законом США 1991 р. Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (Комплексне вирішення проблеми ефективності наземного транспорту) до 1997 р. було збільшено пропускну здатність автомобільних доріг, зменшено або виключено транспортні затори, досягнуто високих рівнів безпеки руху завдяки широкому застосуванню передових сучасних технологій.

¹⁸ Остапеч О.Г. Государственное регулирование транспорта в зарубежных странах: современный опыт для России / О.Г. Остапеч // Вестник Поволжского ин-та управления. – 2008. – № 3. – С. 79.

¹⁹ Бёлер-Бэдекер С. Городской транспорт и энергоэффективность : [модуль 5h экологически устойчивый транспорт: сб. материалов для политических деятелей в развивающихся городах] / С. Бёлер-Бэдекер, Х. Хюгинг. – Бонн : GIZ, 2013. – С. 20.

²⁰ Місто Нью-Йорк докорінно відрізняється від більшості мегаполісів США, і однією з головних відмінностей є популярність МТ. У 2005 р. з його підтримкою систематично добиралися до роботи 54,6% населення міста. Приблизно кожен 3-й користувач громадського транспорту в Америці і 2/3 користувачів залізниць живуть в Нью-Йорку та його передмістях.

базі комунальних підприємств відповідного профілю або локальних перевізників-монополістів, що розвивали маршрутні мережі. У країнах ЄС публічна влада продовжує забезпечувати відновлення трамвайних маршрутів (мереж), які в 50-60-ті роки ХХ ст. були демонтовані, і популяризацію цього екологічного і достатнього швидкого виду МТ. Ця тенденція нормативно була простимульована ухваленням Декларації про важливість збереження і модернізації наявних трамвайних мереж (ухвалена Міжнародним союзом громадського транспорту 21-24.04.2004 р. в м. Дрездені).

У ЄС забезпечення транспортними послугами населення здійснюють місцеві органи публічної влади, які залучають спеціалізовані підприємства. Важливим інструментом АПР сфери перевезень стає контракт на транспортне обслуговування, де визначено права й обов'язки місцевої влади і перевізника, що виникають під час перевезень. За критерієм ефективності АПР відносин на МТ для країн ЄС характерна інтермодальна транспортна система, яка являє собою такий спосіб забезпечення функціонування МТ на певній території або в районі, в яких декілька видів міського транспорту (автобус, трамвай, тролейбус та метро), створюючи чітку і просту систему взаємопов'язаних маршрутів, здійснюють переміщення пасажирів за єдиним тарифом, дотримуючись умов перевезень та інтервалів між сполученнями.

Анотація

У статті досліджено досвід країн Заходу у сфері адміністративно-правового регулювання відносин на муніципальному транспорті. З'ясовано, що способи організації муніципального транспорту значно відрізняються від однієї країни до іншої, від одного міста до іншого. Адміністративно-правове регулювання сфери муніципального транспорту спеціалізовано здійснюється центральним органом публічної влади (як правило, Міністерством транспорту), його структурними підрозділами на місцях і місцевою владою, структурним підрозділом муніципалітету або окремим незалежним органом, який за законодавством здатний забезпечити інтереси споживачів транспортних послуг та перевізників. Основна задача цього органу полягає в регулюванні ринку цих послуг шляхом встановлення певного рівня дохідності на маршрутах муніципального транспорту, стимулювання скорочення витрат перевізників та збільшення обсягу пропонованих населенню послуг, контролю цін й якості перевезень, та ін. Встановлено, що за критерієм ефективності адміністративно-правового регулювання сфери муніципального транспорту для західних країн характерна інтермодальна транспортна система, яка являє собою такий спосіб забезпечення функціонування транспорту на певній території або в районі, у яких декілька видів міського транспорту (автобус, трамвай, тролейбус та метро), створюючи чітку й просту систему взаємопов'язаних маршрутів, здійснюють переміщення пасажирів за єдиним тарифом, дотримуючись певних умов перевезень і регулярних інтервалів між сполученнями.

Summary

The article reveals the experience of Western countries in the field of administrative and legal regulation of relations in the municipal transport. It was found that the methods of the organization of public transport are very different from one country to another, from one city to another. Administrative and legal regulation of public transport performed by the central specialized public authority (usually the Ministry of Transport), its local subdivisions and local authorities, a structural subdivision of the municipality or a private independent body, which under the legislation is able to ensure the interests of transport services users. The main task of this body is to regulate market for these services by establishing a certain level of profitability on the routes of public transport, promoting the reduction of carrier's costs and increase services offered to the population, control prices and quality of service and other. It was found that the criterion of efficiency of the administrative and legal regulation of public transport for Western countries is characterized by intermodal type transport system, which is a way to ensure the functioning of transport in a particular area or in an area where several modes of transport (bus, tram, trolleybus and subway) provide a clear and simple system of interconnected routes, moving passengers engaged by a single tariff, adhering to certain traffic conditions and regular intervals between them. On the criterion of organizational forms passenger transport services Western countries are divided into countries that use the utility, Scandinavian, French or subsidiary municipal management model transportation. An important tool for administrative and legal regulation of municipal transport becomes a contract for the transport service,

which defines the rights and responsibilities of local authorities and the carrier that arise occur during transport. In many EU countries, passenger carriers in the municipal transport routes emerged based utility companies corresponding profile or on the basis of local monopoly carriers who developed route network.

Використана література:

1. Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. – М. : Изд-во «Экономика», 2013. – 432 с.
2. Currie G. Deregulation, Franchising, Outsourcing and Corporatisation in Local Public Transport : International experience / Graham Currie. – Paris : International Transport Forum, 2016. – 30 с.
3. Public Transportation: Benefits for the 21st Century / American Public Transportation Association. – Washington: APTA, 2007. – 20 с.
4. Развитие эффективных систем общественного транспорта : материалы пятого межд. симпозиума по общественному транспорту, Москва, РФ – 28-29.05.2007 г. ; отв. А. Кейн и Центр исследований общественного транспорта университета Южной Флориды. – Тампа : ЦИГТ, 2007. – 100 с.
5. Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership / edited by D.S. Hamilton, J. Pelkmans. – London : Rowman & Littlefield International, Ltd., 2015. – 560 с.
6. Regulation on public passenger transport services by rail and by road : acts adopted The European Parliament and of The Council of 23.10.2007 № 1370/2007 // Official Journal of the European Union. – 3.12.2007. – № I. 315. – P. 1–13.
7. Кузнецова К. Городской общественный транспорт в развитых странах: особенности организации и способы финансирования / К. Кузнецова, Е. Попова, Н. Шилова // Российский экономический журнал. – 2013. – № 2. – С. 111–117.
8. Меров Ю.М. Городской пассажирский транспорт в условиях государственного регулирования и действия рыночных механизмов (на примере Московского мегаполиса) : автореф. дис. ... канд. эк. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / Ю.М. Меров. – М., 2009. – 24 с.
9. Остапец О.Г. Государственное регулирование транспорта в зарубежных странах: современный опыт для России / О.Г. Остапец // Вестник Поволжского ин-та управления. – 2008. – № 3. – С. 78–83.
10. Lohnvertrag für das private Omnibusgewerbe in Baden-Württemberg : zwischen dem Arbeitgeberverband Verkehr Baden-Württemberg, für den: Verband Baden-Württembergischer und der Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V., Landesbezirk Baden-Württemberg // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Wirtschaft/Tariftreue/Documents/14_ltmg_tarif_LTV_2014.pdf.
11. Verordnung (EG) «Über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße» : das europäische Parlament und der Rat der europäischen Union nr. 1370/2007 vom 23. Oktober 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.dbrégio.de/db_regio/view/wir/nahverkehr-deutschland.shtml.
12. Сафронов Э.А. Транспортные системы городов и регионов : [учебное пособие] / Э.А. Сафронов. – М. : АСВ, 2005. – 272 с.
13. Макела П. Організація пасажирського транспорту: досвід Фінляндії та можливості його застосування в Україні / П. Макела // Економічний часопис-XXI. – 2004. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2004/6/20040602.html>.
14. Амоша О.І. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту / О.І. Амоша, О.С. Філіппова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – № 4. – Т. 6. – С. 179–189.
15. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О.І. Максимова ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.
16. Бёлер-Бэдекер С. Городской транспорт и энергоэффективность : [модуль 5h экологически устойчивый транспорт: сб. материалов для политических деятелей в развивающихся городах] / С. Бёлер-Бэдекер, Х. Хюгинг. – Бонн : GIZ, 2013. – 106 с.

Денис Малишко,

аспірант кафедри адміністративного і господарського права
юридичного факультету
Запорізького національного університету