

АВТОМОБІЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ



УДК 656.13(477)

- © С.М. Шарай, канд. техн. наук, доцент (НТУ),
- © Т.М. Ященко, зав. відділу (ДП “ДержавтотрансНДІпроект”),
- © В.М. Ященко, інженер (НТУ)

ТРАНСПОРТ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. Розглянуто досвід країн ЄС стосовно законодавчих засад функціонування громадського пасажирського транспорту. Наведено основні норми Регламенту ЄС 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄЕС) № 1191/69 і (ЄЕС) № 1107/70 Ради, які мають бути протягом 8 років впроваджені в Україні.

Ключові слова: громадські послуги, Регламент 1370/2009, ексклюзивні права, компенсація за громадські послуги, зміст угод, публічність звітності.

Анотация. Рассмотрен опыт стран ЕС относительно законодательных основ функционирования общественного пассажирского транспорта. Наведены основные положения Регламента ЕС 1370/2007 Европейского Парламента и Совета ЕС от 23 октября 2007 года об общественных услугах по перевозках пассажиров железными дорогами и автотранспортом, который отменяет Регламент (ЕЕС) № 1191/69 и (ЕЕС) № 1107/70 Совета, которые должны быть на протяжении 8 лет имплементированы в Украине.

Ключевые слова: общественные услуги, Регламент 1370/2009, эксклюзивные права, компенсация за общественные услуги, содержание контрактов, публичность отчетности.

Annotation. The experience of the EU legislative framework regarding the operation of public passenger transport is consider. Place the main provisions of EC Regulation 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services on rail and road transport, which repeals Regulation (EEC) № 1191/69 and (EEC) № 1107/70 of the Council, which must be over 8 years implemented in Ukraine.

Keywords: social services, Regulation 1370/2009, exclusive rights, compensation for public services, the content of the contracts for public reporting.

Вступ

Європейська інтеграція є одним з основних пріоритетів транспортної політики України. Із ратифікацією Україною Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого боку (далі – Угода про асоціацію), має місце низка зобов'язань України, а також політичних та економічних ініціатив, що зумовлюють необхідність приведення параметрів функціонування сфери громадського пасажирського транспорту до вимог європейських норм [1].

Державами-членами ЄС забезпечується належна і прозора політика щодо організації надання громадських пасажирських послуг, або так званих послуг “загального економічного інтересу”; компенсація втрат доходів та/або надання “виключних” прав операторам ринку у разі регулювання тарифів та надання пільгових (зі знижкою) транспортних послуг певним категоріям громадян. При цьому забезпечуються прозорі конкурсні засади (тендери щодо державних закупівель таких послуг), укладання контрактів (концесійних угод) на надання транспортних послуг, враховуються інтереси усіх учасників ринку транспортних послуг.

Європейський досвід щодо організації та забезпечення надання послуг громадського транспорту потребує як детального вивчення, так і імплементації в українське законодавче поле.

Метою статті є висвітлення основних моментів щодо застосування норм законодавства ЄС в частині ефективного надання громадських послуг.

Основна частина

Зближення українського права з *acquis communautaire* ЄС є не тільки інструментом поглиблення економічної кооперації з ЄС, але також важливим засобом прискорення подальшого розвитку України загалом.

Із цією метою органами державної влади України затверджені відповідні плани підготовки актів законодавства. Актуальним для нашої держави є внесення змін до Закону України “Про автомобільний транспорт” та інших нормативних актів, зокрема з метою приведення законодавчих норм щодо діяльності громадського транспорту у відповідність з Регламентом ЄС 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄЕС) № 1191/69 і (ЄЕС) № 1107/70 Ради (далі – Регламент 1370) [2].

Загалом у сфері автомобільного транспорту законодавство України відповідає *acquis communautaire* щодо угод з надання суспільно-важливих послуг, визначення виконавця (перевізника) з надання суспільно-важливих послуг на основі процедури конкурентних торгів-конкурсів, прозорості процедури конкурсів з надання



суспільно-важливих послуг з визначенням зобов'язань перевізника таких послуг на підставі умов конкурсу, максимального терміну дії угод, компенсації за ці послуги, реалізації тарифної політики щодо суспільно-важливих послуг, але потребує певних доопрацювань. Важливим моментом є впровадження положень Регламенту 1370 щодо змісту угод на громадські послуги; відповідності компенсацій втрат доходів за пільгові перевезення фактичним обсягам таких перевезень; застосування прозорої політики формування собівартості перевезень та очікуваної їх доходності; публічності інформації щодо компенсаційних виплат, публічності угод.

Регламентом 1370 передбачено чіткі умови, за яких оператором надаються суспільно-важливі послуги. Ці умови регламентують:

- надання відповідної фінансової компенсації операторам громадського транспорту;
- договірні умови (контракт/концесія) між компетентним органом і оператором, коли попередньо визначається узгоджений рівень винагороди за забезпечення громадських послуг та/або надання ексклюзивних прав;
- компенсація має бути достатньою і водночас не перевищувати обґрунтований рівень витрат і необхідний для розвитку перевізника рівень прибутку, що є середнім по галузі.

Метою імплементації Регламенту 1370 є формування прозорості взаємовідносин замовник-перевізник (зокрема фінансових) задля забезпечення пасажирів надійним, ефективним і високоякісним транспортним обслуговуванням через врегульовану конкуренцію, безпечність і якість послуг.

Основними завданнями імплементації є забезпечення:

- дотримання цілей Регламенту 1370, якими передбачено забезпечення надання суспільно-важливих послуг. До них застосовуються спеціальні вимоги щодо чисельності, надійності, якості та доступності як до аналогічних послуг, що надаються іншими суб'єктами господарювання на комерційній основі;
- конкурентного середовища та укладання прозорих угод на суспільно-важливі послуги;
- фінансової стабільності підприємств автомобільного транспорту;
- відповідної тарифної політики та компенсації перевізникам за надання суспільно-важливих послуг (пільгові перевезення та перевезення за регульованими тарифами);
- інформаційної прозорості шляхом публікації даних щодо обраних перевізників з надання суспільно-важливих послуг, компенсаційних виплат перевізникам;
- суспільно-важливих пасажирських перевезень без порушення загального економічного стану перевізників;
- прозорого порядку укладання угод на надання суспільно-важливих послуг і порядку компенсації втрат доходів від надання таких послуг.

Процес законодавчого зближення за Угодою про асоціацію передбачає: положення Регламенту 1370 треба імплементувати протягом 8 років з моменту вступу Угоди в дію, за винятком Статті 7.2 (стосується оприлюднення в офіційному Бюлетені ЄС і тому не актуальна для України).

Транспортна політика ЄС на єдиному ринку послуг ґрунтується на таких принципах:

- свобода ведення бізнесу;
- чесна конкуренція;
- однакові правила “гри”;
- ЄС – один-єдиний ринок послуг;
- безпека;
- захист довкілля.

Регламент 1370 відповідає повною мірою саме цим принципам здійснення діяльності у сфері громадських послуг. Регламент 1370 застосовується, як передбачено Статтею 1, до національних та міжнародних громадських послуг перевезень автомобільними шляхами та залізницею (в контексті нашої статті залізничний транспорт не буде розглядатися). За винятком послуг, що мають історичне або туристичне значення.

Регламент 1370 чітко визначає обов'язковий зміст угод з надання громадських послуг; надання права на підписання таких угод; передбачає наявність компенсації за надання громадських послуг та публікацію звіту про зобов'язання з надання послуг. Такі норми Регламенту 1370 унеможливають будь-які прояви корупційних дій на громадському транспорті, роблять процедуру надання громадських послуг абсолютно прозорою, з попередньо чітко визначеними параметрами. Тобто Регламент 1370 ще на момент процедури тендерних закупівель громадських послуг вимагає зі сторони замовника послуг чітко прописаних умов щодо: природи прав перевізника на здійснення громадських послуг: чи це будуть ексклюзивні права на роботу на маршруті (маршрутах); чи це буде відповідна компенсація за втрату доходів перевізника від надання громадських послуг, чи одночасно ексклюзивні права та компенсація.

Компетентні органи влади країни-члена ЄС, які відповідають за надання громадських послуг, приймають рішення щодо механізму співпраці з перевізниками, які бажають надавати громадські послуги в межах офіційної угоди.

Тривалість договору на надання громадських послуг не може перевищувати 10-річного терміну, за винятком випадків, якщо перевізник інвестував значну суму коштів у придбання рухомого складу, добросовісно виконує свої обов'язки з перевезення пасажирів. У цьому випадку перевізник має право на продовження терміну дії угоди ще на 5 років. Такий механізм значно спрощує умови ведення бізнесу, дає перевізникам упевненість у завтрашньому дні та можливість повернути вкладені кошти у придбання вартісного рухомого складу (1,5 млн грн коштує новий міський автобус середнього класу та 2,5 млн грн – міський автобус великого класу; ефективна ставка кредитування може скласти до 30%), забезпечення соціальних стандартів та стандартів якості перевезень.

Тендерна документація, а також угоди про надання громадських послуг повинні зазначати чи дозволяється переможцю підписувати підрядні угоди, і якщо так, то в якому обсязі. Якщо підписання підрядних угод допускається, оператор, якому доручено управління і надання громадських послуг з перевезення пасажирів відповідно до Регламенту 1370, повинен виконувати більшу частину послуг з громадських пасажирських перевезень самостійно.



Важливим із фінансового погляду моментом, який передбачається в угодах, є визначення умов для розподілу доходів від продажу квитків. Тобто, в країнах ЄС існують різноманітні варіанти бізнес-моделей взаємовідносин замовник-перевізник [3].

За першим варіантом бізнес-моделі контракту на громадські послуги – так звану модель “покриття дефіциту” – перевізник залишає в себе доходи від плати за проїзд і може отримувати додаткову субсидію на покриття дефіциту (передусім через перевезення пільгових пасажирів безкоштовно або за зниженими цінами). Дефіцит і субсидії можуть різнитися кожного місяця.

Ця модель типова для східноєвропейських та колишніх країн Радянського Союзу. Всі ризики при цьому бере на себе транспортна адміністрація. Цій моделі сприяє чинне законодавство.

За другим варіантом – модель “контракт на основі собівартості” – перевізник залишає в себе доходи від плати за проїзд і може отримувати попередньо визначену фіксовану компенсацію.

Цю модель використовують у декількох країнах, наприклад, Франції, Нідерландах. Всі ризики при цьому бере на себе перевізник. Перевізню за такої бізнес-моделі дозволяється оптимізувати оплату за проїзд та мережу.

За третім варіантом – “контракт на основі валових витрат” – транспортна адміністрація залишає в себе всі доходи від плати за проїзд і сплачує перевізню винагороду за надані послуги (переважно – вартість за виконані п-км).

Ця модель використовується найчастіше, наприклад, всі автобусні перевезення у Лондоні. Також є досвід застосування такої моделі у Німеччині. Кожен ризик закріплено в угоді за стороною, яка має найкращі можливості для його контролювання. Всі шляхи для оптимізації міського транспорту визначає транспортна адміністрація. Така система має місце використання у високо розвинутих країнах з високим рівнем ВВП на душу населення. При цій системі всі перевізники використовують електронну систему продажу квитків та електронні засоби оплати проїзду.

В українському ж законодавстві для обґрунтування надання компенсацій перевізникам використовується кількість безкоштовних поїздок пільговиків. На відміну від цього у країнах ЄС згідно з Регламентом 1370 передбачено визначати при застосуванні контрактів вартість обслуговування збиткових маршрутів.

Контракт на громадські послуги передбачає:

- чіткий розподіл прав та обов’язків;
- тривалість контракту;
- індексацію компенсаційних платежів (наприклад, енерговитрат);
- зміни в обсязі перевезень (в км);
- збирання доходів, їх розподілення між учасниками;
- вирішення суперечливих питань;
- припинення контракту;
- контроль;
- вимоги до звітності;
- право власності й утримання активів;
- вимоги щодо стандартів якості послуг;
- екологічні вимоги.

Зазвичай контракт на надання громадських послуг повинен передбачати коригування тарифів, маршрутів, розкладів руху, транспортних засобів, задіяних у про-

цесі перевезень і винагороди перевізню за надані послуги. За передовою практикою країн ЄС, контракт повинен включати механізм для щорічних коригувань. Коригування умов контракту відбуваються в межах контракту, без укладання доповнень до нього.

Залежно від бізнес-моделей, контракт визначає:

- послуги, які повинні надаватися (лінії, робочі години, інтервали руху);
- кількість і технічні характеристики транспортних засобів;

– винагороду за надані перевізню послуги.

Тобто, залежно від особливостей, встановлених країною-членом ЄС, визначається бізнес-модель контракту на громадські послуги.

Є обов’язковою умовою, що такі контракти є публічними. Також Регламентом 1370 (Стаття 7) передбачено, що кожний компетентний орган повинен публікувати один раз на рік сукупний звіт про зобов’язання з надання громадських послуг, за які він несе відповідальність, про обраних операторів із надання громадських послуг і про компенсаційні платежі та виключні права, надані зазначеним операторам шляхом відшкодування. Цей звіт дає змогу здійснювати оцінку ефективності, якості та фінансування мережі громадського транспорту, надає інформацію про природу і про поширення на операторів транспортного ринку всіх наданих ексклюзивних прав.

Висновки

Громадський пасажирський транспорт є одним із важливих елементів транспортної системи та забезпечує перевезення пасажирів автобусами, які працюють на маршрутах загального користування, електротранспортом, метрополітеном, фунікулером. Дотримання європейських принципів діяльності транспорту – доступність транспортних послуг, скорочення аварійності, ризиків і загроз безпеки, зменшення забруднення довкілля – найбільшою мірою стосуються саме діяльності громадського пасажирського транспорту, який забезпечує перевезення пасажирів у містах та між населеними пунктами. На нашу думку, через пільгові перевезення найбільший тягар проблем потребує свого вирішення саме у сфері діяльності громадського пасажирського транспорту.

Імплементация норм Регламенту 1370 забезпечить функціонування громадського транспорту України на більш високому рівні організації, прозорих фінансових взаємовідносин замовник-перевізник-пасажир; публічності таких послуг; надасть можливості забезпечення очікувань споживачів транспортних послуг – пасажирів – в отриманні обслуговування високого європейського рівня якості та безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.
2. Регламент (ЄС) №1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄЕС) № 1191/69 і (ЄЕС) № 1107/70 Ради.
3. “Контракти на перевезення громадським автобусним транспортом”. Матеріали семінару, підготовленого Проектом за фінансування ЄС “Підтримка впровадження Транспортної стратегії України”.