

24 червня 2009 р. № 252 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. Про будівельні норми: Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1704-VI // ВВР. – 2010. – № 5. – Ст. 41.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла: Закон України від 29 червня 2010 р. № 2367-VI // <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Про Державну іпотечну установу: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 768 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Про деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 682 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 р. № 3334-IV // ВВР. – 2006. – № 19-20. – Ст. 159.

17. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25 грудня 2008 р. № 800-V // ВВР. – 2009. – № 19. – Ст. 257.

18. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

19. Про затвердження Порядку надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 140 // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

20. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2011 р. № 238 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

21. Про схвалення Концепції Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2009–2016 рр.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 1406-р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

22. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

23. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонової, Н.Ю. Голубевої. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К., 2009.

Надійшла до редакції 02.06.2011

ШЕЛУХИН Н.Л.,

доктор юридических наук, доцент

(Донецкий юридический институт Луганского государственного университета внутренних дел им Э. А. Дидоренко)

УДК 346.7 : 347.463

ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ТРАНЗИТНЫХ ПЕРЕВОЗОК В УКРАИНЕ

Статья посвящена уменьшению объема транзитных железнодорожных перевозок в Украине. Рассмотрены причины потери транзитного потенциала государства и предложены меры по обеспечению его увеличения.

Ключевые слова: железная дорога, транзит, качество доставки грузов, таможенные операции, экспедиторы, тарифная политика.

Статтю присвячено зменшенню обсягу транзитних залізничних перевезень в Україні. Розглянуто причини втрати транзитного потенціалу держави та запропоновано заходи щодо забезпечення його збільшення.

Ключові слова: залізниця, транзит, якість доставки вантажів, митна операція, експедитори, тарифна політика.

The article is devoted diminishing of volume of transit railway transportations on Ukraine. Reasons of loss of transit potential of the state are considered and measures are offered on providing of its increase.

Keywords: railway, trunk-to-trunk, quality of delivery of loads, custom operations, dispatch, tariff policy.

Текущий финансовый кризис продемонстрировал уязвимость существующей структуры национальной экономики, в которой доминирующее место имеет одна, преимущественно сырьевая отрасль. С учетом того, что металлурги более 80 % продукции вывозят за границу, потеря рынков сбыта ознаменовала практически 50 % сокращение объемов производства. И как



следствие в упадке оказались вся экономика государства и валютная система, а также государственное финансирование. Трудности, с которыми столкнулась отечественная экономика, заставляют задуматься над необходимостью пересмотра макроэкономических отраслевых приоритетов. Положение дел требует диверсификации экономической системы Украины, отхода от монопрофильности и зависимости от ситуации в одной базовой отрасли, которая ориентирована на экспорт. Решая эту проблему, можно с уверенностью положиться на развитие транспортной системы. Ведь реализация возможностей национальной транспортной системы – одна из немногих реальных альтернатив развития действительно конкурентоспособной на мировом рынке отрасли, которая позволит поставить на «устойчивые рельсы» всю отечественную экономику.

Особое внимание при эксплуатации транспортной системы Украины привлекает возможность использования ее транзитного потенциала¹. В этом заинтересованы не только украинские участники ВЭД, но и иностранные партнеры, так как кратчайшие пути движения товаров проходят по территории Украины. Через территорию Украины проходят четыре из десяти международных транспортных коридоров (МТК): № 3 Берлин – Вроцлав – Краков – Львов – Киев, № 5 Триест – Будапешт – Львов, № 7 Дунайский, № 9 Хельсинки – С.-Петербург – Киев – Александруполис; кроме этого, в 1996 г. страна присоединилась к международному транспортному коридору Европа – Кавказ – Азия (TRASECA), а также совместно с Польшей началась реализация проектов МТК Гданьск – Одесса и Европа – Азия (через погранпереходы в Донецкой и Луганской областях с направлением на Казахстан).

Исходя из того, что важнейшим направлением международной интеграции в области транспорта является развитие сотрудничества со странами ЕС и СНГ с целью обеспечения эффективного взаимодействия транспортных систем, формирования и развития общего транспортного пространства, экспорт транспортных услуг необходимо рассматривать в качестве важной составляющей национального продукта Украины и развивать в следующих основных направлениях:

- развитие использования транзитного потенциала украинской транспортной системы. Реализация геостратегической миссии Украины как естественного моста между Европой и Азией;
- увеличение доли участия украинских транспортных организаций в поставке отечественных экспортных грузов на мировые рынки;
- повышение доли украинских транспортных организаций в доставке импортных грузов, перевозках транзитных грузов, грузов третьих стран и иностранных фрахтователей.

Причем к основным направлениям повышения уровня транзитного потенциала Украины необходимо отнести:

- участие Украины в разработке общей стратегии развития сети международных транспортных коридоров, проходящих по европейским и азиатским направлениям, в рамках формирования новых транзитных магистралей континентального значения;
- содействие реализации инвестиционных проектов, в том числе международных, направленных на развитие транзитных перевозок;
- дальнейшее развитие логистических технологий, информационных систем, всей инфраструктуры транзитных перевозок в целях ускорения доставки транзитных грузов, обеспечения гарантий их сохранности, общего повышения качества сервиса;
- стимулирование создания украинских мультимодальных транзитных операторов;
- разработку экономических механизмов привлечения субъектов Украины и частных ин-

¹ Транзит – таможенный режим, при котором товары и транспортные средства перемещаются под таможенным контролем между двумя таможенными или в пределах зоны деятельности одной таможни без какого-либо использования таких товаров и транспортных средств на территории Украины.

Транзит грузов сопровождается товарно-транспортными накладными, составленными на языке международного общения. В зависимости от избранного вида транспорта такой накладной может быть авиационная грузовая накладная (Air Waybill), международная автомобильная накладная (CMR), накладная CMBC (СМГС), накладная ЦИМ (СІМ), накладная ЦИМ/СМВС (СІМ/СМГС, ЦИМ/СМГС), коносамент (Bill of Lading).

В смешанном сообщении транзит грузов может быть связан с их перегрузкой с одного вида транспорта на другой, переработкой, сортировкой, упаковкой, обмером, накоплением, формированием или измельчением партий транзитного груза, временным хранением и т.п. Такие операции осуществляются в зонах таможенного контроля исключительно по выбору владельца груза.



весторов к реализации проектов, направленных на использование транзитного потенциала;

- разработку при участии субъектов Украины проектов создания и развития транзитных коридоров, дополняющих базовые международные транспортные коридоры.

Именно транзитные перевозки могут позволить Украине занять достойное место на экономической карте мира, обеспечить новый источник поступления внешних платежей в национальную экономику и сформировать устойчивый фундамент для развития всей экономики государства. Использование транзитного потенциала Украины должно быть не только приоритетом развития транспортной системы, но и самостоятельной точкой роста экономики. Однако потенциал геополитического положения Украины как транзитного государства используется на данный момент не в полной мере. Государства, с которыми Украина может и должна сотрудничать в сфере транзитных перевозок, все чаще выбирают для себя при проектировании распределительной сети путь, фактически не проходящий по территории нашей страны.

Технологические мощности национальной транспортной инфраструктуры разрешают ежегодно перевозить по железным дорогам, внутренним водным и автомобильным транспортом и перерабатывать в портах свыше 60–70 млн. т и доставлять по трубопроводам до 200 млн. т товаров. Однако фактические объемы транзита составляют лишь 200 млн. т. То есть имеющийся транзитный потенциал Украины используется на 40 %, а транспорт общего пользования без трубопроводов – только на 50%.

Каждая страна-перевозчик заинтересована в количестве транзитных перевозок, так как доходы от транзита и комплекса связанных с ним услуг составляют достаточно весомую сумму. Например, у стран Балтии эта сумма равна примерно 30 % ВВП. За доходы от транзитных грузопотоков происходит постоянная конкурентная борьба между странами-владельцами путей сообщения. На территории стран СНГ основную конкуренцию в транзитных перевозках Украине составляет Россия. Эта страна обладает готовым транспортным коридором (Транссибом), транзит по которому в данное время почти не осуществляется из-за неконкурентоспособности тарифов и проблем с обеспечением сохранности грузов. Кроме того, наш северный сосед активно развивает коридор «Север–Юг». Стараются РФ расширить свое влияние и на развитие ТРАСЕКА. После передачи Армянской железной дороги в концессию РЖД россияне получают доступ к кавказским маршрутам. В результате грузопотоки из Армении в Европу могут пойти не через Грузию и Украину, а через РФ.

Для стабильного и эффективного развития какой либо деятельности прежде всего необходимо нормативно-правовое обеспечение этой деятельности, а также четкое выполнение установленных правил и нормативов. В Украине, в отличие от других стран, правовое регулирование транзитных перевозок обеспечено специальным законом «О транзите грузов», в котором законодатель не только задекларировал, но и достаточно полно выписал основные положения, определяющие пути развития транзитных перевозок в государстве [1]. В ст. 3 вышеназванного Закона указывается на недопустимость необоснованных задержек и ограничений, в том числе относительно средств транзита, и освобождения от уплаты любых других платежей, кроме единого сбора взимаемого в пунктах пропуска через государственную границу Украины. Важнейшими обязательными условиями, содействующими наращиванию объемов транзитных грузов, являются:

- четкая регламентация проведения контроля и действий должностных лиц специально уполномоченных органов исполнительной власти исключительно нормативно-правовыми актами;
- квалифицированные должностные лица специально уполномоченных органов исполнительной власти, содержащиеся исключительно за счет средств государственного бюджета;
- наличие необходимых сертифицированных средств контроля;
- упрощенный и ускоренный порядок контроля;
- комплексное, одновременное и непрерывное проведение всех видов контроля, а при наличии соглашений с соответствующими органами смежных государств – совместно с ними.

Регулирование деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти, производящих контроль транзитных грузов, осуществляет Кабинет Министров Украины.

Что же касается ситуации с исполнением установленных правил и нормативов, то здесь имеются определенные сложности. Так как в Законе не прописана ответственность за нарушение законодательства о транзите грузов, а в фабуле ст. 11 лишь приводится «дежурная» фраза о том, что «лица, виновные в нарушении законодательства о транзите грузов, несут дисципли-



нарную, административную, гражданско-правовую или уголовную ответственность в соответствии с законами Украины», то выполнение данного Закона оказывается под угрозой. Деятельность транспортных и таможенных ведомств отнюдь не способствует исполнению вышеназванного Закона, а должностные лица этих ведомств ответственности за его неисполнение не несут. Убытки, нанесенные экономике государства, в том числе и от непродуманных и неправомерных действий конкретных должностных лиц, у нас подсчитывать не принято, однако вместе с тем будет уместен такой пример из личного опыта:

До конца 90-х годов прошлого столетия через Украину проходил наикратчайший путь доставки грузов из центральной части России на Кавказ и Закавказье. Кратчайший путь перевозок пассажиров из практически всех регионов России до традиционных мест отдыха – Сочи, Кисловодск, Новороссийск, Гагры, курорты Каспийского моря и т.д. – также проходил транзитом через Украину.

Этот крупнейший украинский транзитный маршрут «Москва–Кавказ», «бархатный путь», как называли его железнодорожники из-за высокого качества пути и возможности движения составов на предельных скоростях, проходил через крупнейшую узловую станцию Иловайск Донецкой железной дороги, с которой сдавались и на которую получались грузы с Северо-Кавказской магистрали. Ежедневно на Северо-Кавказскую железную дорогу России в среднем сдавались 75 грузовых поездов и 80 пассажирских составов. После обретения Украиной независимости со стороны тогдашнего руководства «Укрзалізниця» было принято авантюрное решение об укреплении финансового положения украинских железных дорог за счет увеличения транзитных тарифов. В одностороннем порядке на протяжении 3-х поэтапно лет были значительно повышены тарифы на транзитные перевозки, что привело к значительному удорожанию перевозочной платы для грузоотправителей и пассажиров; было необоснованно увеличено время прохождения таможенных процедур. Кроме этого, после введения в оборот украинских купонов по указанию прокуратуры были проведены мероприятия с целью недопущения торговли в транзитных пассажирских поездах российского формирования за рубли. Российская сторона оказалась не готова к такому подходу в сфере транзитных перевозок, однако изменить ничего не могла в связи с тем, что железная дорога в обход Украины состояла из одной ветки пути, а станции не могли принимать пассажирские составы более 14 вагонов. Все вышеназванные причины привели к необходимости развития и перестройки инфраструктуры Юго-Восточной железной дороги России, что и было сделано за 4 года. Были построены вторые пути, закончено развитие железнодорожных станций и грузопассажирские перевозки были переориентированы на территорию России, а Украина лишилась транзита. На сегодняшний день по депрессивной станции Иловайск сдается и принимается на Российские железные дороги по 5 грузовых поездов в сутки и проходят два поезда российского формирования № 24 «Адлер–Москва» и № 27 «Кисловодск–Москва». В связи с отсутствием вагонопотока ликвидировано Иловайское отделение Донецкой железной дороги, из 12 предприятий железнодорожного транспорта в усеченном виде существуют только 6. Из-за резкого уменьшения числа работников железнодорожного транспорта ликвидирован отдел рабочего снабжения Иловайского отделения дороги (включавший в себя 32 магазина, 2 хлебозавода, 11 предприятий общественного питания, базы, складские помещения и т.д.), в связи с отсутствием транзитных пассажиров ликвидировано предприятие «Дорресторан на станции Иловайск» (включавший в себя 3 ресторана, 15 кафе и буфетов, обширную сеть киосков). Из-за сокращения более полутора тысяч рабочих мест население города сократилось с 21,0 тыс. жителей (на 1991 год) до 14,6 тысяч жителей (на начало 2010 года), приходит в упадок инфраструктура города и предприятий транспорта. Таким образом, в основном из-за волюнтаристических решений руководства железных дорог Украины о повышении транзитных тарифов и отсутствия должного государственного контроля за деятельностью силовых структур Украине был нанесен ущерб в миллионы гривен. Ответственности за это никто не понес.

На сегодняшний день основу транзитного потенциала Украины составляет железная дорога. Без учета трубопроводного транспорта на нее приходится без малого 83 % всего грузооборота страны. При этом более половины всех транзитных перевозок в Украине осуществляется именно железной дорогой. Почти 95 % транзитных потоков входит в Украину через железнодорожные переходы. В основном это экспортные грузы из России, Беларуси, Казахстана (железная руда – 36 %, каменный уголь – 16 %, нефтепродукты – 10 %), которые направляются в Словакию, Венгрию, Австрию, Чехию, Румынию, а также через порты в другие страны мира. Автомобильные транзитные перевозки в основном осуществляются по автомагистралям, которые проходят по направлениям:



Северо-Восточная Европа – запад Украины – Россия, Беларусь; морские порты Украины – Россия, Беларусь, Кавказ, Молдова и другие страны. В номенклатуру перевозимых грузов входят продукты питания, одежда, обувь, мебель, фармацевтическая продукция, контейнерные грузы, в том числе прибывшие через морские порты.

Транзит для железной дороги крайне важен, ведь на сегодня эти перевозки дают порядка 12 % всех доходов отрасли, доля которых при необходимых условиях может быть увеличена до 40 %, то есть в своей основе транспортная логистика строится именно на железнодорожном транспорте. К сожалению, создать условия для устойчивого роста объемов транзита никак не удастся. Наоборот, объемы транзитных перевозок уменьшаются. Об этом красноречиво свидетельствует статистика:

Структура транзитных железнодорожных перевозок [2-3]

<i>Транзитные перевозки</i>	<i>2009 г., тонн</i>	<i>2008 г., тонн</i>	<i>2006 г., тонн</i>
Всего перевезено грузов, из них:	45450.626	69788.756	75050.720
каменный уголь	10844.208	16321.604	50139.570
руда железная и марганцевая	7637.686	13451.283	
черные металлы	4212.217	7013.983	7931.640
лес	108.887	297.681	870.690
зерно и продукты помола	772.086	2760.592	1586.490
цемент	7.364	878.315	

Исследования Всемирного банка показали, что по индексу логистической эффективности Украина заняла 102-е место среди 155 стран. Оценивали по следующим критериям: эффективность процедур таможенного оформления, инфраструктура транспортной логистики, доступность и легкость организации международных поставок. Поэтому страна – неконкурентный транзитер. Лаури Охало, автор исследования Всемирного банка, отмечает: «Так как в Украине непрозрачные процедуры таможенного контроля, значительно уменьшается спрос на дополнительные мощности. Все это не способствует получению Украиной в ближайшем будущем статуса международного транзитера».

К основным причинам, определяющим сокращение транзитных железнодорожных перевозок через Украину, необходимо, на наш взгляд, отнести:

- 1) отсутствие возможности перевозчика предоставлять качественную услугу по перевозке;
- 2) отсутствие гибкой тарифной политики и несогласованность действий всех участников транзитного перевозочного процесса;
- 3) неоправданно большой документооборот и неупорядоченность процедуры оформления документов на транзитные грузы
- 4) непрозрачность процесса таможенного оформления транзитных грузов, отсутствие сроков нахождения грузов под пограничным и таможенным контролем и ответственности со стороны должностных лиц пограничной и таможенной служб за превышение этих сроков;
- 5) наличие коррупционных схем в системе управления транспортом при организации транзитных перевозок.

Раскроем более подробно сущность вышеназванных причин:

- более 94 % подвижного состава «Укрзалізниця» (тепловозы, электровозы, грузовые и пассажирские вагоны) эксплуатируется в течение 10 – 15 лет. Имеет место дефицит грузовых вагонов, в том числе и специализированного подвижного железнодорожного состава (окатышевозов, зерновозов, цистерн и т.д.), только за последние 5 лет грузовой парк сократился на 23 тыс. вагонов [4]. Недостаточное количество портовых терминалов, которые могут обрабатывать грузы, доставленные железнодорожным транспортом, низкая скорость доставки грузов;

- тарифы на грузовые перевозки в Украине выше международных. Например, в США стоимость доставки кукурузы на расстояние около 5 тыс. км из штата Северная Дакота на западное побережье с погрузкой на судно обходится в \$ 35 за тонну. В Украине доставить кукурузу со станции Бобровица в Черниговской области до Одессы с погрузкой на судно обойдется в \$ 45 за тонну, хотя речь идет о расстоянии порядка 700 км. Ниже украинских тарифы и в большинстве портов Южной и Западной Европы, в частности, в Генце (Бельгия), Руане (Франция) или Тарагоне (Испания). И с 1 января 2011 г. «Укрзалізниця» повышает тариф еще на 16 %. Кроме того, наши порты проигрывают в скорости погрузки. В то же время негативным фактором, влияющим на транзит, является



несогласованная тарифная политика на железнодорожные перевозки и ставки портового сбора, что отталкивает грузовладельцев от транспортировки грузов через украинские порты;

- в Украине экспедиторам приходится оформлять большое количество документов, предусмотренных регламентом работы «Укрзалізниця». Необходимо активизировать использование в качестве накладной единого экспедиторского документа, что позволит участникам перевозочного процесса сэкономить своё время и снизить риск допущения ошибок при оформлении перевозки. В настоящее время «Укрзалізниця» совместно с железными дорогами России, Словакии, Венгрии, Польши, Германии, Беларуси уже заключила соглашения об организации электронного документооборота и применения электронных перевозочных документов в международном сообщении. Благодаря информационному обмену электронными копиями перевозочных документов предварительный таможенный контроль может осуществляться до ввоза груза на таможенную территорию;

- нацеленность таможенной службы на увеличение объемов бюджетных поступлений отодвигает на второй план заявленные в преамбуле таможенного кодекса цели, утверждающие направленность кодекса на обеспечение защиты экономических интересов Украины, создание благоприятных условий для развития ее экономики, защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности и граждан, а также обеспечение выполнения законодательства Украины по вопросам таможенной деятельности [5]. Отсутствие ответственности работников таможни за нанесение ущерба субъектам внешнеэкономической деятельности при злоупотреблении своими правами дает таможенникам возможность использования коррупционных схем в своей работе;

- осуществляется лоббирование интересов отдельных коммерческих структур. Например, с начала 2009 г. «Укрзалізниця» установила спецусловия для транзита руды, которые якобы должны были привлечь этот грузопоток. Эти условия предусматривают, что если один экспедитор обеспечивает месячный объем перевозок не менее 400 тыс. т, то получает скидку к тарифу в среднем на уровне около 50 %. Так, например, если обычный тариф за перевозку со станции Тополи (Харьковская обл.) в порт «Южный» составляет \$ 25 за 1 т, то специальная ставка составляет \$ 13 за 1 т, Казачья Лопань – Керчь – \$ 23,2 за 1 т и \$ 11,5 за 1 т и т.д. Но обеспечить такой месячный объем транзита и получить скидку имел возможность только один крупнейший украинский экспедитор – ЗАО «Интертранс». Несмотря на желание российских экспортеров минимизировать риски и работать с несколькими экспедиторами, в отношении потенциальных конкурентов «Интертранса» «Укрзалізниця» применяла админресурс вплоть до лишения железнодорожного кода.

Выводы: учитывая вышеизложенное, на наш взгляд, наиболее актуальной является разработка государственной программы по развитию транзитных перевозок с участием перевозчиков, экспедиторов, наиболее крупных транзитеров, пограничной и таможенной службы, причем в первую очередь необходимо:

- установить жесткие сроки пограничного и таможенного оформления грузов в пунктах их пропуска за/на территорию Украины; ввести финансовую ответственность в рамках административного и уголовного кодексов для должностных лиц таможни за нарушение сроков простоя под таможенным контролем без достаточных на то оснований;

- сбалансировать тарифную политику всех видов транспорта (железнодорожного, морского, автомобильного, трубопроводного);

- активизировать введение электронных перевозочных документов в международном сообщении.

Список использованной литературы:

1. Про транзит вантажів: Закон України від 20 жовтня 1999 року за № 1172 // ВВР. – 1999. – № 51. – Ст. 446.
2. Залізничний транспорт України на порозі реформування / Ю.М. Цветов, М.В. Макаренко, А.Д. Ляшко та ін. – К., 2008.
3. Транспортний бізнес 2008 – 2010 // www.tbu.com.ua.
4. Маринова Т. «Укрзалізниця» підвищує тарифи і жде за це благодарности от всей страны // Держава 2000: Ежендельник. – 2011. – № 51-52 – С. 1, 5.
5. Таможенный кодекс Украины: Утв. Законом Украины от 14 июля 2002 г. № 92-IV // ВВР. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.

Поступила в редакцию 02.06.2011

