

том за цю позицію може служити той факт, що даний проект вже увібрив в себе велику кількість норм зазначеного нормативно-правового акта.

Зовсім незрозумілим є положення, закріплене в ч.1 ст. 22 «Проходження служби в органах внутрішніх справ України», а саме «Порядок та умови проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України регламентується положенням про проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затвердженим Кабінетом Міністрів України». З цього виходить, що підготовлюваний закон зовсім не регулює ці питання, а з огляду на його зміст це не так.

Отже, необхідно продовжувати роботу над зазначеним проектом, вдосконалюючи його зазначеним чином. До того ж, оскільки даний закон закріплює трудові відносини осіб, від ефективної роботи яких залежить рівень забезпеченості та захисту прав, свобод та інтересів громадян, а також громадський порядок в державі, то до його розробки і прийняття необхідно підходити дуже обережно. Необхідно залучити до роботи над ним науковців науково-дослідних підрозділів відомчих навчальних закладів та наукових установ системи МВС України, професійну спілку атестованих працівників органів внутрішніх справ України, а також провести обговорення проекту в практичних підрозділах.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141. 2. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 3. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Учебник. Х., 2000. 4. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины: Учебное пособие. Х., 2004. 5. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради України. 1971. №50. Ст. 375.

Надійшла до редколегії 11.03.04

В.Й. Развадовський

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ СИСТЕМИ ТА НАПРЯМКИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Радикальні зміни в економіці України, наявність конкуренції на ринку надання транспортних послуг потребує суттєвих змін у організації управління транспортною системою. Вирішенню завдання визначення та розробки стратегічних напрямків вдосконалення державного регулювання транспортної системи сприятиме аналіз світового досвіду розв'язання цієї проблеми.

Досвід становлення та функціонування транспортної системи у країнах із розвиненими економічними відносинами, конкурентним середовищем на ринку транспортних послуг доводить, що діяльність органів управління транспортом (у якій би організаційній формі вони не знаходились) спрямована на найбільш повне задоволення потреб споживача (клієнта). При цьому основні проблеми управління стосуються, по-перше, координації діяльності залізничного і автомобільного транспорту в процесі надання послуг щодо перевезення та, по-друге, – організації самого процесу перевезення пасажирів і вантажів. Шляхи вирішення цих проблем визначаються

особливостями управління транспортною системою, які обумовлені місцем і роллю держави та її уповноважених органів у процесі управління.

Так, управлінську діяльність можуть здійснювати суб'єкти підприємництва недержавної форми власності, що, поряд із наданням управлінських послуг, займаються господарюванням (наприклад, Франція, Японія), а також суб'єкти підприємництва недержавної форми власності, основна діяльність яких – надання управлінських послуг. При цьому організаційною формою можуть бути логістичні центри або спеціальна організація (Німеччина), вузлові пункти (Швеція).

У Франції найбільшим транспортно-експедиційним підприємством є фірма «Морі-Шаброн» (створена ще у 1797 р.), яка обслуговує всі види транспорту [1, с.52]. Ця фірма виконує послуги з перевезень за повним циклом операцій «від дверей до дверей». Така робота організується службою сполучення цієї фірми, яка координує діяльність залізничного і автотранспорту шляхом розподілу видів транспортних послуг та контролю їх надання. Для забезпечення перевезень «від дверей до дверей» існує «Технічне об'єднання агентств для змішаних автомобільно-залізничних перевезень», яке об'єднує всіх перевізників. Це – орган координації автомобільного і залізничного транспорту з усіх адміністративних, комерційних і технічних питань.

У Японії у 1987 р. Японська національна залізниця, діяльність якої охоплювала усю країну (залізниці загального користування та приватні залізниці на території кожного міста) була розділена на сім акціонерних компаній – шість пасажирських транспортних компаній та одну вантажну, які утворили «Групу Японських залізниць» [2]. При цьому функції та відповідальність кожної залізниці були чітко визначені, а функції персоналу у поїздах прямого сполучення або іншої залізниці визначаються правилами, які встановлюються відповідною залізницею. Кожна залізнична компанія визначає також правила безпеки щодо поточного утримання залізничних вагонів, перевезення небезпечних та надгабаритних вантажів. Формою організації управління залізничними перевезеннями є щорічні (або за необхідністю – частіше) конференції, в яких беруть участь президенти (або їх представники) залізничних компаній. На цих конференціях розглядаються наступні питання: про розклад руху поїздів; про введення нових поїздів прямого сполучення і виключення зайвих; розробка графіків надання вагонів та персоналу для поїздів прямого сполучення та інші важливі питання.

Транспортну політику у США здійснює Міністерство транспорту США. У ньому централізовані функції, що забезпечують просування сировини, матеріалів і товарів на внутрішньому і міждержавному рівнях. В основному це – узгодження міжнародних конвенцій, які стосуються логістичної технології, аналіз просування вантажів на ринку транспортних та транспортно-експедиторських послуг, розробка нормативних актів. Апарат Міністерства працює на перспективу у галузі реалізації стратегії і тактики вантажовласників транспортними перевезеннями. При цьому перевага віддається розвитку транспортних комунікацій (шосейних шляхів), автомобільним перевезенням і доставці вантажів у порти країни «ріка – море». У міс-

тах, в яких розташовані найбільші транспортні вузли, управлінську діяльність здійснює транспортне управління муніципалітету.

Цікавим у зв'язку із визначенням стратегічних напрямків державного регулювання транспортної системи в Україні є досвід США щодо державного регулювання, зокрема, залізничного транспорту як галузі. Державне регулювання у США здійснюється за такими напрямками [3]:

- розвиток конкурентного середовища та попиту на перевезення з метою встановлення доцільних тарифних ставок на залізничні перевезення;

- забезпечення мінімального контролю з боку державних органів над системою залізничного транспорту, а у випадках, коли таке є необхідним, прийняття оперативних рішень;

- сприяння становленню безпечної та ефективно працюючої системи залізничного транспорту, що дозволить залізничним перевізникам отримувати адекватні доходи;

- забезпечення наступності розвитку налагодженої системи залізничного транспорту з ефективною конкуренцією залізничних перевізників та інших видів транспорту. Ця наступність орієнтована на задоволення потреб суспільства та національної оборони;

- стимулювання конкуренції та одночасно забезпечення координації роботи залізничних перевізників та інших видів транспорту;

- у випадках, коли конкурентне середовище розвинене недостатньо, підтримання на певному рівні тарифів на залізничні перевезення. Такі тарифи повинні забезпечувати отримання доходів, які перевищують розмір, необхідний для підтримання залізничного транспорту у належному стані;

- забезпечення екологічної безпеки та безпеки в процесі переміщень пасажирів і вантажів;

- здійснення нормотворчої діяльності з метою, щоб законодавство окремих штатів, яке регламентує діяльність залізничного транспорту формувалось відповідно до стандартів Зводу федеральних законів США (конкретно – нормам Підрубрики IV: «Міжнародні сполучення»);

- стимулювання ефективного управління залізничними компаніями, відмова від демпінгових тарифів на залізничні перевезення;

- стимулювання та просування енергозберігаючих технологій.

Таким чином, державне регулювання діяльності залізничного транспорту здійснюється, в основному, через непрямий вплив на тарифну політику та стимулювання розвитку конкуренції. Цей досвід може бути використаний у частині, яка стосується визначення напрямків державного регулювання транспортної системи України, але з обов'язковим врахуванням того, що конкурентне середовище на транспорті має місце, в основному, на автотранспорті, водному (зокрема, акціонерна страхова компанія «Укррічфлот» (табл. 1) [4] та повітряному транспорті.

Таблиця 1

Показники роботи АСК «Укррічфлот» у післяприватизаційний період

Показники	Од. виміру	Роки						
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Обсяги перевезень	тис.т	4907	5950	5509	5282	5667	6120	6812
У т.ч. експортно-імпортних	тис.т	3677	4399	4180	3799	3799	4322	4963
Рентабельність до основних фондів	%	2,1	2,9	3,0	3,4	4,2	5,5	10,6

Тобто для України світовий досвід є важливим у контексті визначення особливостей управління за умови формування конкурентного середовища, яке не є сталим. Крім того, необхідно враховувати, що досвід ринкових трансформацій та державного управління цим процесом показує, що не є доцільним руйнування системи централізованого управління, що вже склалася. Питання постає у тому, як визначити міру і ступінь державного втручання у процеси економічного розвитку, зокрема, транспортної системи.

У зв'язку з цим, необхідно вказати на те, що централізоване управління здійснюється не тільки у США як країні із розвиненими (чи найрозвиненішими) ринковими відносинами, але й у Польщі. Роботу усіх видів транспорту об'єднує Міністерство комунікацій. Функції координації між залізничним і автомобільним транспортом виконують автотранспортні підприємства загального користування.

Прикладом централізованого управління залізничним транспортом є Канада, у якій функціонують дві залізниці, управління якими здійснюється державою: Канадська тихоокеанська залізниця і Канадська національна залізниця [1, с.54]. При цьому усі відправлення залізничного, автомобільного і повітряного транспорту, у тому числі, і багаж, обслуговуються одним агентством Канадської тихоокеанської залізниці.

У Німеччині транспортно-експедиційні підприємства об'єднані у центральне транспортне товариство. До його складу входять земельні (адміністративний поділ) і спеціалізовані експедиційні союзи й організації. Залізничний і автомобільний транспорт підпорядковані одному Міністерству шляхів сполучення, перевезення вантажів і експедицій. Характеризуючи організацію управління транспортною системою у Німеччині, не можна стверджувати, що воно здійснюється переважно імперативними методами. Воно, скоріше, регулюючого характеру тому, що існують особливості побудови транспортної системи – до її складу входять залізничний, автомобільний і водний транспорт, а перевезення, в основному, комбіновані. Тому перевага надається кооперуванню між різними видами транспорту, організаційною формою якого стала спеціальна організація «Kombiverkehr». Ця організація була створена на правах об'єднаної компанії, в яку ввійшли управління залізниць країни і об'єднання експедиторських та автотранспортних компаній [1, с.48].

Прикладами того, що держава здійснює управління транспортом, є досвід Болгарії, Чеської Республіки. Так, у Болгарії створене державне

об'єднання «Автотранспред», усі підприємства якого є госпрозрахунковими. Воно здійснює посередництво між споживачами транспортних послуг – підприємствами – та залізницями. У Чеській Республіці для організації транспортної роботи створено 10 транспортних центрів, до складу яких входить 170 філій. Транспортний центр є бюджетною організацією і перебуває на балансі відповідного обласного національного комітету. Одним з першочергових завдань транспортного центру є розробка питань координації роботи щодо перевезення вантажів залізничним і автомобільним транспортом.

При здійсненні координації діяльності транспорту велике значення у кожній країні надається інформаційному забезпеченню, оскільки управлінська діяльність спрямована на якісне забезпечення реалізації потреб у переміщеннях, надання якісних транспортних послуг, що обумовило впровадження та розповсюдження логістики у діяльність транспорту. Це, у свою чергу, привело до утворення логістичних центрів, які здійснюють не тільки перевезення вантажів від пункту виробництва до їх споживача, а й переймають на себе функції планування, контролю та управління складуванням та іншими матеріальними й нематеріальними операціями, здійснюваними у процесі доведення вантажу до споживача згідно з інтересами і вимогами останнього (наприклад, нідерландська фірма «Ewaps», німецька фірма «TTS» та інші). В Україні з метою розвитку міжнародних транспортних зв'язків з країнами Європи та Азії розробляються проекти органів управління, серед яких пріоритет належить Національному логістичному центру.

Особливу зацікавленість викликає аналіз досвіду реформування структури залізничного транспорту у країнах, які розбудовують ринкове середовище: Польща, Китай та Росія [5].

У 1990 р. у Польщі був прийнятий Закон про приватизацію державних компаній, який допускав створення акціонерних товариств із часткою Державних залізниць Польщі (РКР) не менше 51%. Було створено 10 акціонерних компаній, у тому числі, у секторі логістики, виробництва і монтажу систем сигналізації і зв'язку, а також у неосновній діяльності – у видавничій справі та поліграфії. У 1991–1992 рр. зі складу РКР було виокремлено 80 підприємств з технічного обслуговування рухомого складу, виробництва вузлів та деталей, проектування та будівництва цивільних споруд. Наступний етап реструктуризації розпочався 1 липня 1997 р., створено сектори пасажирських та вантажних перевезень, сектор інфраструктури. На підставі ухвалених у 1995 р. законодавчих актів компанії, що зайняті неосновною діяльністю, у 2000 р. було перетворено в акціонерні товариства. У вересні 2000 року набрав чинності Закон про статус РКР як холдингової компанії, за яким структури, що здійснювали неосновні види діяльності, протягом 6 місяців перетворювалися на дочірні підприємства у формі акціонерних компаній або товариств з обмеженою відповідальністю. Холдингова компанія РКР почала діяти з 1 січня 2001 р., а 30 червня шість компаній отримали концесію строком на 50 років.

Такі складні перетворення були спрямовані на забезпечення фінансової незалежності залізничної галузі, формування конкурентного середовища. Одноразово відбувалося скорочення управлінського апарату з 169 до 153 тис.чол.

У Китаї для розв'язання численних проблем, пов'язаних з функціонуванням існуючої мережі, Міністерство залізниць Китаю сформувало кілька варіантів реформування залізничної галузі. За базову прийнято модуль відокремлення інфраструктури залізниць від експлуатаційної діяльності. Цей принцип означає, що інфраструктура національної мережі залізниць (природна монополія) залишається під контролем уряду, а перевезення пасажирів і вантажів будуть виконуватись компаніями-операторами. Згодом Міністерство залізничного транспорту трансформується у залізничні агенції. Необхідно зазначити, що процесу реформування структури управління передуватиме робота з реконструкції мережі, моніторингу технічного стану рухомого складу та інше.

В Росії ухвалена Програма структурної реформи залізничного транспорту, яка передбачає реформування галузі у три етапи.

Перший етап (2001–2002 рр.) передбачав розробку та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації програми реформи; розвиток конкурентного середовища шляхом, зокрема, створення вантажних компаній-операторів, які мають власний рухомий склад; створення умов для рівноправного доступу користувачів послуг до інфраструктури залізничного транспорту; проведення інвентаризації майна підприємств залізничного транспорту; розділення на залізничному транспорті функцій державного регулювання і господарського управління, створення відкритого акціонерного товариства «Російські залізниці»; формування у межах ВАТ «Російські залізниці» самостійних структурних підрозділів для здійснення окремих видів підприємницької діяльності на залізничному транспорті.

На другому етапі (2003–2006 рр.) передбачене таке: реорганізація ВАТ «Російські залізниці» шляхом перетворення самостійних структурних підрозділів у його дочірні акціонерні товариства; поетапне скорочення перехресного субсидування; створення умов для підвищення рівня конкуренції у сфері вантажних і пасажирських перевезень; перехід до вільного ціноутворення в конкурентних секторах; створення умов для придбання компаніями-операторами магістральних локомотивів; залучення інвестицій для розвитку залізничного транспорту.

На третьому етапі (2006–2010 рр.) – залучення інвестицій для розвитку залізничного транспорту шляхом продажу пакетів акцій дочірніх товариств, ВАТ «Російські залізниці» та інших акціонерних товариств, створених на залізничному транспорті за участю державного капіталу.

Після закінчення третього етапу, крім Міністерства шляхів сполучення, у системі управління залізничним транспортом функціонуватиме ВАТ «Російські залізниці» з дочірніми компаніями (компанія з інфраструктури, сектор вантажних перевезень) та чотири види експлуатаційних компаній-операторів. При цьому ВАТ «Російські залізниці» утворюється як єдиний суб'єкт господарювання на всій території Росії.

Таким чином, реформування залізничного транспорту в Росії спрямоване на розвиток конкуренції, для чого держава здійснює необхідні заходи та створює відповідні передумови.

У найрозвиненіших країнах взаємодія різних видів транспорту і координація їх роботи зводяться в основному до виконання транспортно-експедиційних операцій за участю кількох видів транспорту. Характерною рисою координації діяльності різних видів транспорту є єдність організаційної структури управління всіма видами транспорту. При цьому функції координації покладаються, в основному, на транспортно-експедиційні організації у системі автомобільного транспорту, що забезпечує єдність транспортного процесу «від дверей до дверей». Діяльність органів державного управління транспортом спрямована, в основному, на здійснення непрямого регулювання транспортної системи шляхом тарифної політики, ціноутворення, координації діяльності різних видів транспорту.

Особливості державно-управлінської діяльності обумовлені ступенем розвитку ринкових відносин, станом економіки країни. У країнах із розвиненими ринковими відносинами державне управління набуває риси регулювання, що проявляється у здійсненні, в основному, стратегічного управління та контролю за цінами на транспортні послуги. У пострадянських країнах держава більш активно втручається у діяльність транспорту, підприємств, що надають транспортні послуги, здійснюючи централізоване управління. Разом з тим, в управлінській діяльності перевага надається координації роботи різних видів транспорту, створенню підприємств транспорту, форма власності яких – державна, або вони знаходяться на балансі державного бюджету. На такі підприємства покладаються функції посередництва між споживачами транспортних послуг. Державна політика у сфері транспорту спрямована на формування та розвиток конкурентного середовища шляхом розробки та прийняття уповноваженими органами відповідних нормативних актів.

Спільним між державним управлінням транспортною системою в умовах розвинених ринкових відносин та економіки, формування якої ще перебуває на етапі активного розвитку, є те, що діяльність підприємств транспорту спрямована на досягнення мети – максимальне задоволення потреб клієнта, а органи державного управління діють так, щоб створити умови для реалізації мети діяльності підприємств транспорту. При цьому різними є засоби і заходи державно-управлінської діяльності, підходи щодо організації системи державного управління. Зокрема, для країн з перехідною економікою першочерговим постає завдання формування конкурентного середовища у сфері діяльності транспорту. При цьому держава у особі уповноважених органів приймає, насамперед, нормативні акти, якими регулюється цей процес а, згодом здійснюється розмежування державного регулювання та господарського управління щодо підприємств транспорту.

Визначити найкращу для України модель реформування транспортної системи можливо тільки після обґрунтування спеціального критерію оптимальності, який має враховувати ступінь розвитку транспортної системи України, наявність боргів, особливості соціально-економічного розвитку

держави та розвитку процесів державотворення. Світовий досвід, а також особливості транспортної системи України дозволяють запропонувати визначити таким критерієм рівень задоволення потреб споживачів транспортних послуг та якість обслуговування. При цьому управління транспортною системою має бути здійснене так, щоб діяльність уповноважених державних органів була спрямована на створення передумов щодо задоволення потреб споживачів транспортних послуг, реалізацію національних інтересів України, зокрема, забезпечення національної безпеки.

Доцільно було б запропонувати поділити кожний з видів транспорту на дві частини: природну монополію та конкурентне середовище. Інфраструктуру транспортної системи доцільно залишити під контролем держави, або держава повинна володіти контрольним пакетом акцій господарських товариств, які будуть створені на базі державних шляхом роздержавлення та приватизації, а також, у подальшому – акціонування. Для забезпечення цього процесу мають бути внесені зміни й доповнення до чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність транспортної системи та розроблені нові нормативно-правові акти. Зміни та доповнення стосуватимуться, насамперед, системи оподаткування, господарських відносин. Новим має бути нормативно-правовий акт, який регулюватиме діяльність транспортної системи – зокрема, нова редакція Закону України «Про транспорт» або нові Закони «Про транспортну систему України», «Про транспортно-експедиторську діяльність».

Необхідність вдосконалення державного регулювання транспортної системи України в умовах ринкової економіки обумовлена, насамперед, інфраструктурним характером транспорту, його тісним взаємозв'язком із усіма галузями економіки та соціальної сфери. Транспортний фактор значною мірою визначає обороноздатність України, її національну безпеку. Для України, навіть на фазі розвинених ринкових відносин будуть існувати сектори ринку транспортних послуг, в яких конкуренція неможлива внаслідок природної монополії та технологічних особливостей перевезення пасажирів і вантажів. Держава, надаючи право окремим підприємствам на монопольне обслуговування відповідного сектору ринку транспортних послуг, залишає за собою функцію контролю якості обслуговування, вірності застосування тарифів, безпеки руху транспортних засобів та окремих інших сторін діяльності різних видів транспорту (наприклад, ліцензування, патентування тощо).

Державне регулювання об'єктивно необхідне для забезпечення єдності вимог до норм і правил проектування та будівництва транспортних комунікацій, стандартів екологічного впливу транспортних засобів, для врахування національних інтересів при виконанні міжнародних перевезень, забезпечення національної безпеки. Серед сфер суспільних відносин, які складають об'єкт державного регулювання, можна виділити наступні.

1. Організація ринку транспортних послуг.

2. Регулювання тарифів, яке розглядається не тільки як регулятор галузевої норми прибутку, але фактор загального економічного зростання, гармонізації соціальної сфери.

3. Податкове, фінансово-кредитне та інвестиційне регулювання діяльності транспорту.

4. Дотування із коштів Державного бюджету, місцевих бюджетів діяльності збиткових, але соціально значимих видів транспорту (таке може здійснюватись, наприклад, щодо міськелектропозитранспорту).

5. Реінтегрування транспортної системи України до транспортної мережі країн СНД, інтеграція транспортної системи України до транспортної системи Європейського Союзу.

Список літератури: 1. Фесенко К.Е., Зайончик Л.Г., Денисенко М.П., Кабанов В.Г. Інвестиційний потенціал у логістиці. К., 2002. 2. Inoue S. Von der Reform der JNR zug JR East// Rail International. 1997. №9/10. P.132-140 // Железнодорожный транспорт за рубежом. Серия 1. Выпуск 3. М.,1998. 3. Извлечения из Свода федеральных законов США №49 (Подрубрика IV: «Международные сообщения», гл.101: «Общие положения», §10101a) (англ.)/из Политика федерального правительства США в отношении железнодорожного транспорта // Железнодорожный транспорт за рубежом. Вып.3. М.,1998. 4. Підлісний П.І. Техніко-економічна характеристика водного транспорту України // Залізничний транспорт України. 2003. №6. 5. Бараш Ю.С. Реформування структур управління залізничним транспортом у країнах з перехідною економікою // Залізничний транспорт України. 2003. №6.

Надійшла до редколегії 24.04.04

І.В. Лешукова

ГАРАНТІЇ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ІНОЗЕМЦІВ У ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

Зміна державно-політичного ладу на території колишнього СРСР сприяла вільному переміщенню через кордони України значного потоку іноземців, більшість з яких є законслухняними громадянами. Однак, як свідчить статистика МВС України, тільки у 2000 р. виявлено 25111 нелегальних мігрантів, до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про правовий статус іноземців притягнуто 104470 осіб¹. Різке погіршення умов життя величезної маси людей, міжнаціональні конфлікти в умовах відкритих кордонів і збережених зв'язків викликали величезний ріст міграції найбільш молодій й активній, а також соціально не влаштованої частини населення, що значно погіршило оперативну обстановку в основних центрах міграції та у прикордонних регіонах країн СНД. Величезне поширення в країнах СНД одержали злочини, що скоюються іноземцями. Це, як правило, збут підроблених закордонних паспортів; незаконний в'їзд в Україну; нелегальне проживання; неправомірне використання кредитних карток і інших міжнародних платіжних банківських документів. Виявлено факти встановлення іноземцями злочинних контактів із громадянами України з метою збуту товару, що користується попитом, обміну валюти за підвищеним курсом і для вчинення інших, у тому числі загальнокримінальних, злочинів.

¹ Аналітична довідка МВС України про виконання заходів боротьби з нелегальною міграцією в Україні за 1999 – 2000 рр.