

УДК 346.512

Буга С.П.,

*старший преподаватель кафедры административного хозяйственного права
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ ТРАНСПОРТОМ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПЛАНА СОЦИАЛЬНО–ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Важнейшими по характеру влияния на хозяйственную деятельность его субъектов являются экономические и административные методы государственного воздействия, причем планирование выступает не только синтезом этих методов, но и формой государственного управления. Планирование перевозок грузов играет важную организующую роль, способствует координации планов перевозок с другими отраслевыми планами и приведению заявок и планов перевозок в соответствие с действительной потребностью грузоотправителей. Поэтому целью данной статьи является исследование планирования перевозок грузов железнодорожным транспортом как составляющая плана социально-экономического развития Украины, выявление их взаимосвязи и взаимозависимости.

Данной проблематикой ранее занимались И. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка и некоторые другие исследователи.

Планы перевозки грузов составляются на основе планов промышленного и сельскохозяйственного производства, капитального строительства, заготовок сельскохозяйственных продуктов, материально-технического снабжения и товарооборота, определяющие потребности организаций и предприятий в грузовых перевозках. Тем самым обеспечивается реальность планов перевозок. Составленный и доведенный до непосредственных исполнителей (транспортных организаций и грузоотправителей) план перевозок и служит тем правовым основанием, которое порождает возникновение соответствующих обязанностей у перевозчика и грузоотправителя.

В условиях социалистической системы хозяйства планирование перевозок являлось объективной необходимостью, обусловленной действием закона планомерного пропорционального развития [1, с. 40]. Главное внимание во всех звеньях планирования и руководства хозяйством было сосредоточено на рациональном и эффективном использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов, природных богатств и устранении излишних издержек и потерь. В соответствии с этим планирование грузовых перевозок обеспечивало организацию рациональных перевозок и достижению максимальной экономии транспортных издержек в народном хозяйстве.

Законом УССР «Об экономической самостоятельности Украины» от 03.08.90г. №143-ХІІ был взят курс на «постепенный переход к рыночной экономике». По этому закону вмешательство государственных органов в деятельность предприятий и других хозяйственных субъектов, возможно только в случае и в порядке, который определяется законом УССР. Но поскольку в УССР, а впослед-

ствии, и в первые годы независимой Украины, еще не было законов определяющих случаев и порядок вмешательства государства в деятельность предприятий, то можно сказать, что государство самоустранилось от государственного регулирования экономики.

Законом УССР от 24.10.1990г. упразднили в Конституции УССР главу 2 «Экономическая система», главу 16 «Государственный план экономического и социального развития УССР». При развале Советского Союза были ликвидированы не только такие ведомства как Госплан СССР, Госснаб СССР, но и плановые отделы в отраслях, первичных звеньях (регионах, предприятиях). а поскольку не была разработана рациональная научно обоснованная программа (план) реформирования производства, не была сформирована законодательная база, то процесс рыночных реформ, в частности, разгосударствления и отход от централизованного планирования проходил хаотично, с огромными экономическими потрясениями для каждой республики. На практике реформы были подменены демонтажем общественного строя, сломом прежней государственной машины управления и плано-распределительной системы. В результате возникло бесконтрольное и необдуманное насыщение рынка различного рода товарами и услугами, разрыв хозяйственных связей, простои, кризис неплатежей и т.п. В то же время, как справедливо отмечается, «самоорганизация, классическим примером которой является рынок, свойственна достаточно стойким системам, однако малоэффективна в период перехода от одной системы к другой» [2, с.12].

При переходе к рыночной экономике роль планирования в государственном управлении не получило должную оценку, что привело к экономическому кризису и гиперинфляции. Так, в статье 1 Закона Украины «О предприятиях в Украине» от 27.03.1991г. №887-ХІІ было сказано, что предприятие это основное организационное звено народного хозяйства Украины. В статье 20 этого же закона говорилось, что предприятие самостоятельно планирует свою деятельность. В свою очередь органы Автономной республики Крым, местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления разрабатывали и утверждали программы социально-экономического и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц и осуществляют планирование экономического и социального развития этих единиц.

Следовательно, чтобы предприятие было основным организационным звеном народного хозяйства Украины необходимо, чтобы цели и задачи деятельности предприятия совпадали с общегосударственными целями и задачами, соответствовали стратегическому видению развития страны с учетом мировых тенденций. То есть план деятельности предприятия не должен вступать в противоречия с планом социально-экономического развития Украины, которого уже не было. Центральные органы государственной власти не занимались планированием, а только лишь принимали программы политических партий, победивших на выборах. Сложились несколько странные суждения: планирование на уровне завода-предприятия необходимо (особенно для получения кредита в банке), а на уровне государства – нет.

Под этот закон были приняты законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие деятельность разных отраслей народного хозяйства Украины, где

некоторые предприятия обязывали, хотя бы на месяц, планировать свою деятельность. В частности, Постановлением Кабинета Министров Украины от 17.05.1993г. №357 утверждено временное положение о месячном планировании и организации перевозок экспортных, импортных и транзитных грузов железнодорожным, морским и речным транспортом (действующий по настоящий день).

Несмотря на то, что в статье 8 Закона Украины «О железнодорожном транспорте» от 04.07.1996г. №273/96-ВР закреплено то, что для обеспечения исполнения договорных обязательств осуществляется перспективное и текущее планирование перевозок, ни в указанном законе, ни в Уставе не дано понятие перспективного и текущего планирования перевозок. В этой же статье сказано, что условия и порядок организации перевозок, в том числе и в прямом смешанном сообщении, с участием других видов транспорта определяются Уставом железных дорог Украины, Правилами перевозок грузов. В статье 18 Устава железных дорог Украины, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 06.04.1998г. №457, закреплено, что только месячное планирование перевозки грузов осуществляется железными дорогами отправления на основе текущих или долгосрочных договоров об организации перевозок грузов и заказов грузоотправителей. Но месячное планирование может выступать как составляющее к перспективному и к текущему планированию перевозок грузов. Под перспективным следует понимать планы на 5 лет и более длительные сроки, в которых определяются потребности народного хозяйства в грузовых перевозках на планируемый период. Текущие (годовые) планы, должны быть направлены на обеспечение выполнения перспективных планов и содержать показатели, конкретизирующие, а в отдельных случаях уточняющие задания, утвержденные на соответствующий год пятилетки и характеризующие перевозки грузов в предстоящем году с разбивкой по кварталам. а месячные и квартальные планы перевозок следовало бы отнести к оперативным. Они должны учитывать потребности и особенности перевозок в течение каждого месяца предстоящего квартала, возникающего при выполнении годового плана. Несмотря на то, что отсутствует подзаконное регулирование перспективного, текущего и оперативного планирования перевозок грузов, на практике в «Укрзалізниці», в отличие от других видов транспорта, сохранена централизация, близкая к советской системе организации производства, и стабильная тарифная политика, наряду с утвержденными формами договоров, применяются также месячное и годовое планирование. Вследствие чего Управления железных дорог из безнадежно убыточных предприятий стали прибыльными, в несколько раз увеличилась заработная плата у железнодорожников.

Также в ч. 4 ст. 10 Закона Украины «О железнодорожном транспорте» от 04.07.1996г. №273/96-ВР закреплено, что планы деятельности и перспективы развития предприятий, учреждений и организаций, которые входят в состав железных дорог, согласовываются с управлениями железных дорог, а планы деятельности и перспективы развития управлений железных дорог, предприятий, учреждений и организаций – с «Укрзалізницею». «Укрзаліниця», в силу п.п. 5, 6 п. 4 Положения о Государственной администрации железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 29.02.1996г. №262, координирует планирование развития железных дорог и предприятий, а также ра-

зробує плани перевезки вантажів залізничним транспортом в прямому, змішаному і міжнародному зв'язу.

Оскільки «Укрзалізниця» входить в систему Міністерства транспорту і зв'язу України, то слідвало б і Міністерству наділити повноваженнями по координації, узгодженню і контролю планування розвитку і діяльності як підприємств залізничних доріг і підприємств інших видів транспорту і зв'язу.

С прийняттям Господарського кодексу України від 16.01.2003г. №436-IV (далі – ХК України) Закон України «Про підприємства в Україні» від 27.03.1991г. №887-ХІІ втратив свою силу. Незважаючи на те, що в ХК України є стаття 11 «Прогнозування і планування економічного і соціального розвитку», однак планування ні в Україні, ні в галузях народного господарства, ні у органів адміністративно-територіальних одиниць не з'явилося. В частині 3 ст. 11 ХК сказано, що основними формами державного планування господарської діяльності є Господарська програма економічного і соціального розвитку України, Господарський бюджет України, а також інші державні програми по питаннях економічного і соціального розвитку, порядок розробки, завдання і реалізація яких визначаються законом про державні програми.

Закон України «Про державному прогнозуванні і розробці програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000г. №1602-ІІІ визначив правові, економічні і організаційні принципи формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки і окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку України.

Державне планування хоча і ґрунтується на програмах, які є необхідною передумовою планових розрахунків, однак цей закон не визначає, що є плануванням і планом.

Планування – це цілеспрямована діяльність держави, органів управління, господарюючих суб'єктів по розробці перспектив соціально-економічного розвитку країни, регіонів, галузей, підприємств всіх форм власності. Суть планування полягає в тому, що люди свідомо визначають цілі своїх дій і порівнюють їх з можливостями, ресурсами. Планування полягає в створенні рішення щодо того, в якому напрямку і як вести господарську діяльність [3, с. 202]. Во всіх випадках план звичайно відображає прийняття господарських і інших рішень і фіксує потребу в ресурсах, обсяги фінансування, терміни реалізації заходів, виконавців, гарантії, відповідальності за невиконання.

Слід зауважити, що Міністерству транспорту і зв'язу раніше затверджувало тільки фінансові плани підприємств, які належать до сфери його управління, і контролювало їх виконання (п.п. 13 п. 4 Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2006г. № 789).

Здалося б, з прийняттям Закону України від 07.10.2010г. №2591-VI «Про Кабінеті Міністрів України», вказаний вищий орган виконавчої влади вже наділили повноваженнями координувати і узгоджувати планування роз-

вития отраслей народного хозяйства Украины. Впервые начали вырисовываться цели, задачи и стратегии социально-экономического развития Украины. Кабинет Министров Украины разработал и подал в Верховную Раду Украины законопроект «О государственном стратегическом планировании» № 9407 от 3 ноября 2011 г., в котором определяются правовые, экономические и организационные основы формирования целостной системы государственного стратегического планирования Украины. Законопроектом определяется перечень документов государственного стратегического планирования развития страны на долгосрочные (более 5 лет), среднесрочные и краткосрочные периоды, их содержание, основные стадии разработки, реализации и мониторинга, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере государственного стратегического планирования.

В законопроекте даются понятия государственного стратегического планирования, мониторинг, стратегия, прогноз, план и другие, указаны принципы государственного стратегического планирования. Под планом понимается – документ, в котором определяются цели, приоритеты развития и направления реализации государственной политики с конкретизацией основных заданий и мер, их исполнителей и сроков исполнения, необходимость в финансовом обеспечении мер на плановый период. Поскольку смысл планирования заключается в его своевременном и полном исполнении, то считаем, что в понятие план должна включаться ответственность лиц за его эффективность исполнения.

Однако с принятием постановления Кабинета Министров Украины от 01.06.2011г. №564 утратило силу Положение о Министерстве транспорта и связи Украины, утвержденное постановлением Правительства от 06.06.2006г. №789. К тому же на практике видно, что вместо внедрения планирования, продолжаются процессы разгосударствления, децентрализации, приватизации. Законом Украины от 13.01.2012г. № 4335-VI принята государственная программа приватизации и на повестке дня стоит вопрос «расчленив» единую систему железнодорожного транспорта. То есть выделить предприятия прибыльных направлений деятельности железнодорожного транспорта из Управлений железных дорог с их дальнейшей приватизацией. Промышленно-финансовые группы, имеющие отношение к грузоперевозкам, очень заинтересованы в отделении грузоперевозок и приватизации этого вида деятельности. В итоге уже с 1 января 2012г. грузовые вагоны переданы негосударственным операторам [4]. Разрушение сложившегося механизма функционирования железной дороги в Украине, где роль железнодорожного транспорта исключительно велика, да еще в условиях начала экономического кризиса, может привести к необратимым последствиям.

Поскольку именно транспортная система, как об этом свидетельствует и мировой опыт, больше всех и одна из самых первых воспринимает малейшие перемены как раз в экономике. Деятельность железнодорожного и других видов транспорта обеспечивает нормальное функционирование всех отраслей общественного производства, социального и экономического развития и укрепления обороноспособности государства, способствует международному сотрудничеству Украины. Транспорт способствует выходу страны из экономического кризиса, снижая обоснованной тарифной политикой общую стоимость продукции на рынке. Не

урегулированные законодательством вопросы государственного планирования и планирования перевозок грузов приведут к дезорганизации государственного управления экономики.

Авторы статьи «Успехи перевозок – в объединении усилий» академики Соболев Ю. и Дикань В., исследуя централизованные и децентрализованные подходы управления транспортной отраслью, делают выводы, что для развития смешанных комбинированных, интермодальных перевозок, для внедрения новых технологий, для технического развития каждого вида транспорта, для оптимизации транспортировки грузов разными видами транспорта, без сомнения, является централизованное управление отрасли транспорта. «Все равно понадобится центр управления в виде координационной или межведомственной группы, штаба или одного единого органа» [5].

Иными словами, необходимо не только принятие Закона Украины «О государственном стратегическом планировании», но и усилить роль государственного регулирования экономики, развивать государственный сектор экономики, создать государственный орган планирования и управления. Нужно внести изменения в транспортные Кодексы, Уставы и подзаконные нормативные акты на предмет урегулирования порядка разработки долгосрочных планов и повышение ответственности за неисполнение планов.

Литература

1. Астановский Б. Д. Комментарий к Уставу железных дорог СССР / Б. Д. Астановский. – М., 1986. – 213 с.
2. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога; за ред. д-ра. екон. наук, проф., акад. АН Вищої школи України І. Р. Михасюка. – Львівський національний університет ім. І. Франка. – Львів: Українські технології, 1999. – 640 с.
3. Мамутов В. К. Хозяйственное право зарубежных стран: учебник для студентов юрид. спец. вузов / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К.: Деловая Украина, 1996. – 353 с.
4. Большаков В. Опасные приватизационные поползновения на железной дороге / В. Большаков // Рабочий класс.- №1. – январь 2012 г.
5. Соболев Ю., Дикань В. Успехи перевозок – в объединении усилий / Ю. Соболев, В. Дикань // Голос Украины.- №67. – 8 апреля 2003 г.

Аннотация

Буга С. П. Планирование перевозок грузов железнодорожным транспортом как составляющая плана социально-экономического развития Украины. – Статья.

В статье исследованы взаимосвязи и взаимозависимости планирования перевозок грузов железнодорожным транспортом и планирования социально-экономического развития Украины в целом.

Ключевые слова: планирование, управление экономикой, перевозки грузов, социально-экономическое развитие.

Анотація

Буга С. П. Планування перевезень вантажів залізничним транспортом як складова плану соціально-економічного розвитку України. – Стаття.

У статті здійснено дослідження взаємозв'язку і взаємозалежності планування перевезень вантажів залізничним транспортом і планування соціально-економічного розвитку України в цілому.

Ключові слова: планування, управління економікою, перевезення вантажів, соціально-економічний розвиток.

Annotation

Buga S.P. Planning of the carriage of goods by the railway. – Article.

The article provides research of the correlation and interdependence of the Planning of the carriage of goods by the railway and planning of the social and economical development of Ukraine in general.

Key words: planning, the economical management, carriage of goods, the social and economical development.