

Державне управління

УДК 351.81

Овчар Петро Андрійович

Кандидат наук з державного управління
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, м. Київ

Овчар Петр Андреевич

Кандидат наук государственного управления
Национальный университет биоресурсов
и природопользования Украины, г. Киев

Ovchar P.A.

Candidate of sciences of state administration
National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine, Kiev

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ
ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В
СФЕРЕ ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ
FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF
TRANSPORTATION SERVICES**

Анотація: В статті розглянуто особливості зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері транспортних послуг та виявлено певні засоби, які доцільно використовувати при формуванні системи державного регулювання ринку транспортних послуг в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, транспортні послуги, ринок транспортних послуг, транспортна інфраструктура.

Аннотация: В статье рассмотрены особенности зарубежного опыта государственного регулирования в сфере транспортных услуг и выявлены

определенные средства, которые целесообразно использовать при формировании системы государственного регулирования рынка транспортных услуг в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, транспортные услуги, рынок транспортных услуг, транспортная инфраструктура.

Summary: In the article the features of the foreign experience of state regulation of transport services and found some tools that should be used in the formation of public regulation of the transport market in Ukraine.

Key words: state regulation, transport services, transport market, transport infrastructure.

I. Постановка проблеми

Для сучасного етапу економічного розвитку багатьох країн світу характерне зростання ролі транспорту. Державна політика регулювання автотранспортної діяльності в країнах з розвинутою ринковою економікою спрямована на створення оптимального поєднання регулюючих і ринкових сил з метою пом'якшення загострення економічних і соціальних суперечностей на ринку транспортних послуг, а також на надання прогресивного характеру розвитку галузі в країні. Регулювання, перш за все, направлено на забезпечення безпеки транспортної діяльності: Сюди входить забезпечення безпеки руху, транспортування небезпечних вантажів, екологічна безпека. Гострі розбіжності викликають адміністративні заходи економічного регулювання: ліміт ліцензій на право займатися автотранспортною діяльністю, тарифне регулювання, обмеження сфери діяльності перевізників і т. д. Ці проблеми дуже актуальні в усіх розвинених країнах, насамперед, із-за тісного взаємозв'язку транспорту і всіх галузей економіки і соціальної сфери. В Україні успіх формування ринкових відносин залежить від визначення в деталях реально можливої і бажаної моделі регульованої ринкової економіки, в тому числі і на транспорті.

II. Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми державного регулювання ринку автотранспортних послуг висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на транспортну систему зробили такі вчені, В. Брагінський [1], Т. Затонацька [2], Н. Кара [3], Г. Корецька. [3], Г. Кухарчик [4], А. Новікова [5], В. Мироненко[5], А. Павлюк [6], М. Погребицький [7; 8], А. Стукало [9], А. Халецька [11] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються шляхи вирішення організаційних проблем формування та розвитку системи державного регулювання ринку автотранспортних послуг в Україні.

III. Формулювання цілей статті

Ціллю даної статті є визначення особливостей зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері транспортних послуг та виявлення певних засобів, які доцільно використовувати при формуванні системи державного регулювання надання транспортних послуг в Україні.

IV. Виклад основного матеріалу дослідження

Багато країн пройшли складний шлях розвитку, функціонування транспорту в режимах регулювання до вільної конкуренції. Виникнувши ще в глибоку давнину, транспорт розвивається і вдосконалюється при тісній взаємодії з розвитком суспільного виробництва та умовами життя людей. В минулому простий механізм обміну між сферами виробництва і споживання в сучасних умовах перетворився в складну, багатогалузеву транспортну систему. Так, наприклад, після тривалого існування економічного регулювання воно було скасовано в Англії, Бельгії, Швеції, Австралії, Канаді, США.

Розглянемо досвід державного регулювання на прикладі декількох країн: Австралії, Бельгії, Великобританії, Канади, США, Швеції.

Для США, Канади і Австралії загальним є тип державного устрою –

федеративна демократія. Австралія складається з 8 штатів, Канада – з 10 провінцій, а Сполучені Штати Америки утворюють 50 окремих штатів. Федеральні влади можуть регулювати або дерегулювати лише перевезення між штатному сполученні. В результаті, наприклад, коли у США існувало жорстке регулювання перевезень між штатами, внутрішньо штатні перевезення в Нью-Джерсі були вільні від регулювання, а після дерегулювання між штатних перевезень у 80-ті рр. ХХ ст. у багатьох штатах залишилось в тій чи іншій мірі регулювання внутрішньо штатних перевезень. Аналогічно в Австралії після федерального дерегулювання в 1954 р. в штаті Вікторія жорстко регулювався допуск на ринок внутрішньо штатних перевезень і відповідні тарифи.

Цікавий досвід Швеції. Там процес дерегулювання розпочався в 1962 р. і вони намагалися провести його поступово. Врахувавши досвід Австралії (де раптове скасування регулювання призвело до руйнування автострад), в Швеції вирішили полегшити вихід на автотранспортний ринок поступово і робили це з 1962 р. до 1966 р. [9, С. 34]. Але навіть при такому підході результат вийшов практично той самий. Різке розширення числа перевізників призвело до високого рівня банкрутств. Як наслідок з'явилися проблеми безпеки, коли перевізники, намагаючись відстрочити день банкрутства, істотно погіршували рівень технічного обслуговування автотранспортних засобів і збільшували тривалості робочого дня. У 1972 р. шведський уряд знову вів регулювання автотранспортної галузі.

У Великобританії раніше існувало міністерство транспорту, що в даний час входить до складу Міністерства з питань навколишнього середовища. Особливі підрозділи того ж міністерства відають дорожньою мережею, морськими портами, мережею внутрішніх водних шляхів та транспортом Лондона, а також регулюють діяльність підприємств вантажного автомобільного транспорту, більшою частиною приватних. Міський транспорт, крім лондонського, підпорядкований муніципалітету.

В Японії, єдиному Міністерству підпорядковані державні компанії по залізничному будівництву, Національні авіакомпанії, морські порти, дорожня мережа. Воно регулює діяльність приватних залізничних компаній, приватних підприємств морського транспорту та вантажного автомобільного транспорту. З 1987 р. в результаті проведеної приватизації державної залізниці весь вантажний транспорт опинився у приватній власності [1]. Держава здійснює регулювання транспортної системи через координацію у сфері народно-господарського планування, зберігає провідну роль у формуванні транспортної політики з урахуванням загальних акціонерних інтересів. Управління транспортною системою на державному рівні здійснює єдиний орган – Міністерство транспорту. Воно виконує функції державного регулювання у сфері транспорту: визначає транспортну політику, забезпечуючи розробку законів з транспорту, координує і спрямовує діяльність багатьох приватних транспортних компаній, контролює ціни на перевезення та інші види транспортно-експедиційної діяльності.

Свої конкретні функції Міністерство транспорту здійснює на основі Законів; прийнятих Парламентом країни. Отже, незважаючи на частково-підприємницький характер транспортної галузі, регулюючі функції Міністерства відчутні і не дають можливостей для дій бюрократизації на шкоду держави та народу Японії. Основну робочу ланку Міністерства транспорту утворюють бюро і департаменти, такі як бюро транспортної політики, залізничне бюро, морського транспорту, бюро автодорожнього транспорту, бюро портів і гаваней, департамент інформації та досліджень, бюро цивільної авіації. На регіональному рівні Міністерство представляють його ланки районні транспортні бюро. Важливим для нормального функціонування та розвитку транспорту в Японії є порядок фінансування та податкової політики.

У систему Федерального міністерства транспорту Німеччини входять Центральне управління, яке опікується питаннями кадрової політики,

соціального забезпечення, фінансів, безпеки і права, управління, транспортної політики та економіки, залізничного транспорту і внутрішнього судноплавства, морського транспорту, повітряного транспорту, автомобільних доріг і водних шляхів. Для координації федеральної і регіональної транспортної політики в Німеччині діє консультативний орган – Конференція Міністрів транспорту земель.

У Франції з 1974 р. державне регулювання транспортної системи зосереджена в Міністерстві обладнання територій, оснащення, цивільного будівництва та транспорту з управліннями по наземному, водному і повітряному транспорту, та іншими урядовими органами. На федеральному рівні існують такі структури, як Національне товариство залізниць, Національне управління судноплавства, Вища рада з транспорту [2, С. 181].

Держава в її адміністративному аспекті складається з окремих регіонів (графств, земель, штатів, префектур і т. д.), роль і значення яких в забезпеченні ефективності розвитку економічних систем; неухильно зростає. Це пов'язано з різницею в рівні життя населення окремих регіонів однієї і тієї ж країни, що робить необхідним розробку спеціальної державної економічної політики, націленої на загальне вирівнювання потенціалів економічної системи.

У більшості країн суб'єкти фінансового участі (держава, регіон або муніципальні влади) визначаються законом. Рівень втручання влади залежить від значення транспортної системи національна, регіональна або місцева. Фінансування здійснюється за рахунок державного або місцевого бюджетів, у вигляді державних (регіональних) кредитів, або за рахунок введення цільового прямого або непрямого оподаткування (наприклад, податки на паливо).

У Бельгії, Канаді, Швейцарії, Італії, Ірландії та низці інших країн держава відіграє вирішальну роль у фінансуванні громадського транспорту.

Так, в Італії в 1982 р. був створений національний фонд транспорту, що

здійснює кредитування підприємств громадського транспорту. Правила і процедури фінансування та дотування визначаються державою. Кожні три роки Міністерство транспорту встановлює для різних регіонів відсоток експлуатаційних витрат, які повинні бути покриті за рахунок тарифів, тобто оплачені пасажирами. Цей відсоток залежить від чисельності та структури населення, території, що обслуговується і географії зони. Наприклад, для великих міських агломерацій він змінюється від 27% (Неаполь) до 34 % (Рим) [4, С. 50].

До методів регіонального управління транспортним комплексом як зазначає А. Халецька, можна також віднести використання державної власності для реалізації комплексних програм територіального розвитку. Наприклад, у північній частині Швеції у Норланді, частка державного сектора в 5,5 разів вище, ніж в цілому по країні, при цьому освоєння Норланда стало можливим тільки внаслідок створення за рахунок державних інвестицій капіталомісткої інфраструктури [11, С. 200]. Отже, гнучка фінансова і податкова політика – найважливіший фактор державного впливу на економіку. Стабільне функціонування ринку транспортних послуг є необхідною умовою стабілізації та економічного зростання всієї економічної системи в цілому, забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни. Як і в кожній галузі світового господарства, на транспорті державне регулювання тісно взаємодіє з ринковим механізмом. У розвинутих зарубіжних країнах транспорт в більшій мірі піддається управлінню, контролю та регулюванню з боку уряду, місцевих органів влади, а також підприємницьких об'єднань.

У Швейцарії законодавчо встановлені зобов'язання Федерального уряду і кантонів щодо фінансування громадського транспорту. Федеральні залізниці, що здійснюють регіональні пасажирські перевезення, фінансує держава. Згідно з федеральним законом від 1985 р., концесійні підприємства, що експлуатують громадський транспорт, фінансуються спільно

конфедерацією і кантонами. Фінансування підприємств, що здійснюють експлуатацію місцевого транспорту, є компетенцією лише кантонів і міст [5, С. 8].

У Канаді доходи від пасажирських перевезень покривають лише 40% експлуатаційних витрат, інша частина витрат компенсується субсидіями провінційних і муніципальних властей. Уряд провінції розробляє програму фінансової допомоги з капіталовкладень і експлуатаційних витрат. Місцеві громади несуть відповідальність за фіксований рівень тарифів, визначають експлуатаційний бюджет. Деякі провінції для покриття експлуатаційних витрат надають субсидії міським транспортним підприємствам з розрахунку на душу населення, інші – на основі співвідношення доходів і витрат, треті – сплачують фіксовану частину витрат [7].

Між тим, в таких країнах як Австрія, ФРН, Фінляндія, Норвегія, безпосереднє втручання держави у фінансування громадського транспорту не носить настільки регулярного характеру.

Наприклад, у Фінляндії держава допомагає підтримувати громадський транспорт лише тим регіонам, житлова зона яких сильно розкидана по території, або транспорт не може з будь-яких причин існувати за власний рахунок. Здійснюється також непряма підтримка за рахунок податку на продаж дизельного палива [10].

У Німеччині доходи від продажу квитків пасажирам досягають 50% експлуатаційних витрат. Закон передбачає заздалегідь обумовлену компенсацію за надані транспортними підприємствами знижені тарифи (учні, школярі, робітники). Крім того, відповідно до законодавства транспортні підприємства мають безкоштовно перевозити інвалідів, повністю позбавлених рухливості. У цих випадках компенсація проводиться у формі відшкодування та дорівнює визначеному відсотку загальних доходів від продажу різних квитків. Цей процент встановлюється на кожен рік по кожній землі Німеччини. Решта дефіциту покривається самим транспортним

підприємством. У той же час транспортні підприємства користуються непрямою допомогою у вигляді різноманітних знижень податку або субсидій місцевих громад [6].

У США уряд надає кожному штату більшу свободу в організації та фінансуванні громадського транспорту. У самих штатах існує велика різноманітність механізмів фінансування транспортних служб в містах і передмістях. У більшості з них витрати на громадський транспорт несуть територіальні влади.

Федеральний уряд може брати участь у фінансуванні громадського транспорту за рахунок коштів дорожнього фонду або податків на транспортні засоби. Однак останнім часом спостерігається тенденція до зменшення розміру федеральних асигнувань.

У Франції на підставі закону про напрями розвитку внутрішнього транспорту (1982) фінансування регулярних пасажирських громадських служб забезпечується користувачами, місцевою владою та іншими приватними або громадськими органами (структурами), які мають пряму або непряму вигоду від функціонування тієї чи іншої транспортної системи. Регіон, департамент, комуна або група комун визначають умови і процедуру фінансування експлуатаційного дефіциту в угодах з транспортними підприємствами. Угоди загалом передбачають відшкодування від 70% до 80% витрат, пов'язаних з виконанням обов'язкових «соціально значущих» перевезень – безкоштовні або пільгові перевезення, робота на неприбуткових маршрутах і т. д.

В кінці 80-х рр. ХХ ст. прийнятий закон, що дозволяє комунам стягувати податок (транспортне оподаткування) для фінансування громадського транспорту. Він виражається у вигляді відсоткового оподаткування фонду заробітної плати, що виплачується громадськими та приватними підприємствами, які мають штат 10 і більше осіб. Рівень цього податку становить 2% в Парижі, 1,5% в містах, що мають метрополітен і

трамваї, і близько 0,5% в інших провінційних містах, в залежності від чисельності населення [8].

Природно, що характер користування зазначеними джерелами на всіх трьох урядових рівнях значною мірою залежить від систем оподаткування в тій чи іншій країні. Ці системи настільки відрізняються один від одного, що фінансова участь муніципалітетів в кожній з країн неоднакове. Наприклад, у Нідерландах частка місцевих податків в муніципальних бюджетах становить лише 2%, в Італії – 9%, в той час як у більшості європейських країн ця цифра дорівнює 30 % або 40%, а у Швеції вона сягає 55%. Навпаки, перерахування від центрального уряду в Швеції значно нижче (24%), ніж в Італії (57%) або Нідерландах (84%). Доходи за комунальні послуги становлять 36% муніципальних бюджетів у ФРН в інших країнах ця частка коливається в межах 4-20%. Бази оподаткування також мають суттєві відмінності. Якщо, наприклад, у скандинавських країнах перевага віддається прибутковому податку, то в інших країнах превалюють майнові податки і податки на підприємництво [3, С. 215].

V. Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок

Як показує досвід зарубіжних країн – ринкові відносини в економіці, ні в якій мірі не виключають створення розвинутої та ефективної системи багатостороннього державного регулювання. Найбільш поширеним для більшості країн національним органом управління є міністерство транспорту, але враховуючи специфіку різних видів транспорту і складність процесів управління регулювання транспортною діяльністю, нерідко створюються інші органи державного управління відповідно до соціально-політичних традицій даної країни.

Держава може надавати допомогу транспорту через розвиток пов'язаних з ним галузей, беручи на себе значну частину витрат на проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт.

Удосконалення системи державного регулювання являє собою своєрідний коливальний процес, в ході якого то посилюються "доцентрові тенденції зростання ролі державного регулювання та посилення контролю з боку держави над транспортним ринком, або навпаки, переважає лібералізація ринку, делегування повноважень на рівень регіонів.

Досвід провідних зарубіжних країн доводить неспроможність твердження, що створення єдиної транспортної системи не вписується в концепцію ринкового господарства. Без єдиної вискоєфективної транспортної системи, що забезпечує організовані прямі змішані перевезення у внутрішньому і міжнародному сполученнях, неможливий нормальний внутрішній товарообмін та інтеграція у міжнародний ринок надання автотранспортних послуг. Необхідно поєднання державного регулювання з ринковим механізмом, взаємодії суб'єктів, що надають автотранспортні послуги і споживачів, органів виконавчої влади на державному та місцевому рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Брагінський В.В. Розвиток транспортно-логістичної системи як форма реалізації транзитного потенціалу України [Електронний ресурс] / В. В. Брагінський // Державне управління: теорія і практика : електрон, наук. фах. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Braginskiy.pdf>.
2. Затонацька Т.Г. Розвиток транспортного сектору економіки України: існуючий стан та європейський досвід / Т.Г. Затонацька // Економіка: реалії часу. – 2015. – №1(17). – С. 180-189.
3. Кара Н.І. Сучасні тенденції розвитку ринку транспортних послуг/ Н.І. Кара, Г.В. Корецька, В.Р. Крайвська // Наук. вісн. НЛТУ України: зб. наук.-техн. пр. – 2010. – №6. – С. 214-221.

4. Кухарчик В. Г. Міжнародна торгівля транспортними послугами: сучасний стан / В. Г. Кухарчик // Економічні інновації : зб. наук. пр. - Одеса : ІПРЕЕД НАН України. 2015. – Вил. 39. – С. 50-57.
5. Новікова А.М. Правове регулювання ринку транспортних послуг вантажного автомобільного транспорту в ЄС та Україні / А.М. Новікова, В.П. Мироненко, І.В. Шум, В.М. Коськовецький // Автошляховик України. – 2010. – №5. – С. 8-12.
6. Павлюк А.В. Ідентифікація методів державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні / А.В. Павлюк // Вісник НАДУ. – 2015. – №4.– С. 78-86.
7. Погребницький М. Напрями розвитку транспортного комплексу та системи міжнародних перевезень / М. Погребницький // Зб. наук. праць НАДУ при Президентіві України. – 2016. – № 1. – С. 355-365.
8. Погребницький М. Л. Державне регулювання ринку транспортних послуг: автореф. дис.... канд. наук держ. упр.: 25.00.02 / М. Л. Погребницький; Гуманітар. ун-т «Запоріж. ін-т держ. та муніцип. упр.». – Запоріжжя. 2007. – 20 с.
9. Стукало А.В. Регулювання світового ринку транспортних послуг. Міжнародні транспортні організації / А.В. Стукало // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – №8. – С. 32-35.
- 10.Ткаченко А. М. Державне регулювання у сфері транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ткаченко Анатолій Миколайович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2015. – 32 с.
- 11.Халецька А. А. Удосконалення державного регулювання розвитку транспортного забезпечення в контексті спрощення процедур зовнішньої торгівлі / А. А. Халецька // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – №3(26). – С. 199-206.