

**ПРАВОВЕ ПІДґРУНТЯ РЕФОРМУВАННЯ
РИНКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ****LEGAL BASIS OF THE REFORM OF THE RAILWAY MARKET IN UKRAINE****Прокоп'єв Р.Є., здобувач
кафедри господарського права***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем господарсько-правового механізму забезпечення суспільних перетворень, що сьогодні відбуваються в Україні. Реформування залізничного транспорту є нагальною трансформацією не тільки в рамках інтеграції України до Європейського Союзу, розвитку економічних відносин, це також питання забезпечення національної безпеки. Останнім часом відбуваються інституційні зміни, приватизація, зміна організаційно-правових форм у сфері залізничного транспорту, однак повноцінного реформування в галузі досі не відбулося.

Уявлення про залізничний транспорт України як природну монополію склалося в СРСР в умовах планової економіки та державної форми власності. Уважається, що належність АТ «Укрзалізниця» до природних монополій зумовлено міркуваннями публічного інтересу держави. Залізничні перевезення належать до сфер господарської діяльності, у яких унеможливується забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави, а дотримання виключно приватних інтересів може призвести до незадоволення інтересів суспільства й держави та погіршення функціонування економіки й соціальної нестабільності. Однак сьогодні в розвинутих країнах спостерігаються суттєві відмінності в плані організації, спрямованості ринку та власності на системи залізниць. Залізничний транспорт як цілісна система розглядається з погляду його ефективності щодо задоволення не тільки потреб держави, загального впливу на конкурентоздатність національної економіки, а й задоволення потреб суб'єктів господарювання та споживачів – фізичних осіб. Процес реформування залізничного транспорту супроводжується розподілом функцій державного регулювання й управління господарською діяльністю, виділення природно-монополієвих і конкурентних секторів, дерегулювання видів діяльності, які не є природно-монополієвими.

Актуальність статті зумовлюється тим, що для проведення реформування важливо розуміти правове підґрунтя, необхідність і підстави здійснюваних реформ, що зумовлені економічними та соціальними змінами в усьому світі, адже це матиме суттєвий вплив на обрання моделі залізничного транспорту, визначення організаційно-правових форм суб'єктів залізничного транспорту, обрання механізму господарсько-правового регулювання.

Ключові слова: залізничний транспорт, залізниця, реформування залізничного транспорту, стан природної монополії, ринок на транспорті.

The article is devoted to highlighting one of the topical problems of the economic and legal mechanism of ensuring social transformations that are taking place in Ukraine. Railway reform is an urgent transformation not only within the framework of Ukraine's integration with the European Union, development of economic relations. It is also a matter of ensuring national security. Institutional changes, privatization, and changes in the organizational and legal forms in the field of railway transport have been going on lately, but a full-fledged reform in the industry has not yet taken place.

The idea of railway transport of Ukraine as a natural monopoly formed in the USSR under conditions of planned economy and state ownership. It is considered that joint-stock company Ukrzaliznytsya belonging to natural monopolies is conditioned by considerations of public interest of the state. Railway transportation belongs to the spheres of economic activity in which it is impossible to ensure observance of public interest without state interference. Observance of exclusively private interests and public interests to the deterioration of the functioning of the economy and social instability.

However, in developed countries, there are significant differences in terms of organization, market orientation and ownership of rail systems. Rail transport is considered as a holistic system in terms of its efficiency in satisfying not only the needs of the state, the overall impact on the competitiveness of the national economy, but also the satisfaction of the needs of economic entities and consumers – individuals. The process of reforming railway transport is accompanied by the allocation of functions of state regulation and management of economic activity, the allocation of natural-monopoly and competitive sectors, deregulation of activities that are not natural-monopoly.

The relevance of the article is due to the fact that it is important for the reform to understand the legal basis, necessity and grounds of the reforms, which are caused by economic and social changes around the world, since this will have a significant impact on the choice of the model of railway transport, the definition of the legal forms of railway entities, transport, choosing the mechanism of economic and legal regulation.

Key words: railway transport, railway, reform of railway transport, state of natural monopoly, market in transport.

Постановка проблеми. Угодою про асоціацію України та ЄС [1] визначено зобов'язання щодо імплементації за різними сферами. Одним зі стратегічних напрямів реформування законодавства є залізничний транспорт, адже залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, що забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки й потреби населення в перевезеннях. Діяльність залізничного транспорту як частини єдиної транспортної системи країни сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному й економічному розвитку та зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України. Транспортна система охоплює всі сфери економіки держави, є самостійним видом господарської діяльності для задоволення попиту в перевезеннях пасажирів і вантажів, водночас забезпечує обслуговування інших галузей економіки. Тому питання правової реалізації реформи залізничного транспорту та її підстав є надзвичайно актуальним.

Стан опрацювання. Проблемні питання правового регулювання й особливостей реформування залізничного транспорту розглядалися І. Булгаковою, І. Рудягою

[2], А. Міщенко, Д. Тимохою [3]. Однак варто відмітити, що правовий аспект функціонування залізничного транспорту особливо в сучасних умовах реформування недостатньо досліджено.

Метою статті є дослідження правових підстав реформи залізничного транспорту, що проходить сьогодні в Україні, зумовленої соціально-економічними змінами в суспільстві, з урахуванням основних положень вимог європейського законодавства в рамках побудови єдиного ринку транспорту.

Виклад основного матеріалу. У рамках виконання зобов'язань Угоди про асоціацію України необхідно імплементувати положення директив і регламентів ЄС, що передбачають забезпечення прозорості й недискримінаційного доступу до інфраструктури залізничного транспорту всіх підприємств залізничного транспорту, покращення послуг залізничних перевезень пасажирів і сприяння інтеграції української залізничної системи в залізничну систему Співтовариства. Серед основних напрямів реформування галузі визначаються розмежування господарських функцій і функцій державного управління; розмежування в системі залізничного транспорту природно-монополієвого

й конкурентного секторів, створення умов для демонополізації окремих сфер діяльності галузі та розвитку конкуренції, забезпечення доступності інфраструктури залізниць для користувачів.

Законопроект України «Про залізничний транспорт» [4] передбачає забезпечення конкуренції в залізничних перевезеннях через паралельну роботу приватних компаній. Законопроект передбачається, що здійснювати перевезення пасажирів і вантажів можуть перевізники будь-яких форм власності, які забезпечують тяговий рухомий склад. При цьому пропонується створити два нові органи, що здійснюватимуть державне управління на конкурентному ринку перевезень: центральний орган виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, і національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

У Законопроекті також визначається новий підхід до забезпечення суспільно важливих перевезень, які визначатимуть Кабінет Міністрів та органи місцевого самоврядування. При цьому суспільно важливі перевезення здійснюються на компенсаційній основі за рахунок державного й місцевих бюджетів, а перевізник обирається на конкурсних засадах.

Одним із основних принципів функціонування залізничного транспорту Законопроект визначається поєднання інтересів держави з інтересами учасників ринку залізничних перевезень і їх взаємна відповідальність.

Уважається, що належність АТ «Укрзалізниця» до природних монополій зумовлено міркуваннями публічного інтересу держави, залізничні перевезення належать до сфер господарської діяльності, у яких унеможливується забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави, а дотримання виключно приватних інтересів може призвести до незадоволення інтересів суспільства й держави та погіршення функціонування економіки й соціальної нестабільності. До публічних інтересів при цьому належить, наприклад, безпека транспортної діяльності для життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, доступність і належна якість послуг у тому числі пасажиром з обмеженою мобільністю.

Розглядаючи значення залізничного транспорту як цілісної системи забезпечення внутрішньогалузевих і міжгалузевих зв'язків, варто виходити з поняття його ефективності щодо задоволення не тільки потреб держави, загального впливу на конкурентоздатність національної економіки, а й задоволення потреб суб'єктів господарювання та споживачів – фізичних осіб. Розвиток конкуренції й формування розвинутого ринку послуг залізничного транспорту, рівність учасників ринку залізничних перевезень незалежно від форми власності, забезпечення прозорості й рівноправного доступу до інфраструктури сприятимуть забезпеченню приватних інтересів учасників ринку. Тобто залізничний транспорт як цілісна система розглядається сьогодні з погляду його ефективності щодо задоволення не тільки потреб держави, загального впливу на конкурентоздатність національної економіки а й задоволення потреб суб'єктів господарювання та споживачів – фізичних осіб.

Протягом багатьох років уважалося, що оптимальним для залізничного транспорту є державне управління, хоча історично будівництво залізниць у багатьох країнах відбувалося компаніями приватної форми власності. До 80-х років минулого століття практично в усіх країнах світу основні види діяльності залізничного комплексу були природними державними монополіями, а приватна власність на залізничному транспорті збереглася тільки в США та Канаді.

Відповідно до Закону України «Про природні монополії» [5], природна монополія – стан товарного ринку, за якого задоволення попиту на цьому ринку є більш

ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) (далі – товари).

Залізничний комплекс має риси природної монополії: цілісний майновий комплекс, керований з єдиного центру; високий бар'єр входження на відповідний ринок, а саме обсяг інвестицій, необхідний для створення альтернативного об'єкта; специфічність матеріальних активів і їх вузька спеціалізація; продукція задовольняє першочергові потреби людей і галузей промисловості. Так, І. Рудяга в дослідженні зазначає, що на залізничному транспорті діє особливого роду природна монополія, яка потребує ефективних засобів державного регулювання й особливого законодавчого підходу до здійснення регуляторної діяльності в указаній сфері національної економіки [2]. Експлуатація залізничної системи передбачає регулярне (планове), але жорстке обслуговування у зв'язку з обмеженою пропускну здатністю на залізничній колії в межах певного періоду часу, чим і зумовлюються особливості управління.

Природна монополія в галузі залізниці не визначається рідкістю або унікальністю природних умов і ресурсів. Вона пов'язана з економічними причинами, коли вважається, що існування такої структури зумовлене міркуваннями вигоди всієї держави, є результатом централізованої адміністративної економічної системи. Уявлення про залізничний транспорт України як природну монополію склалося в СРСР в умовах планової економіки та державної форми власності. У США, Канаді, Мексиці, Аргентині, Бразилії природних монополій немає зовсім, а конкурують кілька вертикально інтегрованих компаній, які володіють (на правах власності або довгострокової оренди) як інфраструктурою, так і рухомим складом. Внутрішньогалузевий конкуренції сприяє також розвинена мережа регіональних і локальних залізниць.

Сьогодні спостерігаються суттєві відмінності в плані організації, спрямованості ринку та власності на системи залізниць. Процес реформування залізничного транспорту в ЄС включає розподіл функцій державного регулювання й управління господарською діяльністю, виділення природно-монополійних і конкурентних секторів, дерегулювання видів діяльності, які не є природно-монополійними. Тобто відбувається розвиток конкурентного середовища на ринку послуг залізничного транспорту, які не належать до природних монополій, вантажні перевізники повністю відокремлюються від інфраструктури.

Реформування в ЄС проводиться з урахуванням таких принципів: а) забезпечення незалежності управління залізничними підприємствами; б) відокремлення управління залізницею та інфраструктурою від надання залізничних транспортних послуг з обов'язковим відокремленням їхніх рахунків і можливим організаційним чи інституційним відокремленням; в) удосконалення фінансової структури підприємств; г) забезпечення доступу до мереж держав-членів міжнародним об'єднанням залізничних підприємств і залізничним підприємствам, які займаються міжнародним комбінованим перевезенням товарів. Взаємодіючи на єдиних принципах, компанії з різних країн мають сформувати загальноєвропейську залізничну мережу, відкриту для всіх операторів за умови дотримання ними встановлених технічних і правових вимог (наприклад, під час використання локомотива, який можна експлуатувати в умовах різних тягових і сигнальних систем, за наяв-

ності необхідного сертифіката безпеки тощо). Будь-яка ліцензована залізнична компанія тепер може пропонувати свої послуги на всій території ЄС після усунення технічних бар'єрів, наприклад, несумісних стандартів у галузі залізничного транспорту.

На виконання відповідних положень директив ЄС Кабінет Міністрів України 30 травня 2018 року схвалив Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року. У свою чергу, АТ «Укрзалізниця» розробило Стратегію АТ «Укрзалізниця» на 2019–2023 роки. В. Яновська та Н. Гарматюк у дослідженні зазначають, що Національна транспортна стратегія України закладає достатньо інноваційні засади галузевих змін, формуючи потенційну модель залізничного транспорту з позицій трансферу технологій, описує стратегію зростання галузі. Стратегію розвитку Укрзалізниці сконцентровано переважно на реалізації організаційних трансформацій, що відповідає транспортній стратегії, однак радикального поліпшення не очікується. Незважаючи на гострі проблеми, пов'язані з критичним станом рухомого складу, різких змін стратегією не передбачено, що зрозуміло, якщо Укрзалізниця й подальшому буде займати монопольне становище [6, с. 55–62].

Під час здійснення в подальшому структурних змін у галузі необхідно звернути увагу на майно, яке використовується в господарській діяльності підприємствами залізничного транспорту (філіями-залізницями). Отже, якщо провести його розмежування на дві категорії, тобто майно, яке має обов'язково перебувати в державній власності, отже, критичне майно, без якого здійснення господарської діяльності у сфері залізничних перевезень неможливе, тобто те, що визначає галузь як монопольну, та з обов'язковим урахуванням положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» від 04.03.2015 № 83, і майно, використання якого можливе

на залученні приватних інвестицій, отже, на конкурентних засадах, то це дасть змогу виділити єдиний господарський механізм функціонування залізничного транспорту, у якому буде поєднано природну монополію, послуги, що надаються на комерційних (ринкових) засадах, і забезпечення публічних інтересів суспільства (безпека руху, доступність перевезень тощо) [2, с. 29].

Висновки. Варто відмітити, що в Україні відсутнє спеціальне законодавство у сфері залізничного транспорту, що відповідає сучасним умовам розвитку, не сформувався сучасна правова основа системи державного регулювання транспортної діяльності, що давала б змогу створити ринок транспорту, який поєднував би публічні та приватні інтереси. Чинне законодавство недостатньо чітко розмежує повноваження між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й господарюючими суб'єктами. Так, Укрзалізниця є й органом управління, і господарюючим суб'єктом, що порушує принцип рівності щодо інших суб'єктів господарювання у сфері залізничного транспорту. Стан ринку природної монополії у сфері залізничного транспорту зумовлений наявністю колії, але він не є природною монополією. Стан ринку природної монополії у сфері залізничного транспорту – це проміжний стан між природною монополією та вільним ринком. Залізничний транспорт розглядається як об'єкт, а ринок залізничного транспорту – як сукупність суб'єктів, які отримують акредитацію, якщо відповідають технічним можливостям. В аспекті регулювання залізничних перевезень необхідно відійти від імперативності до ринку з елементами конкурентного середовища. Тобто становлення національного ринку транспортних послуг шляхом упровадження ринкового механізму правового регулювання у сфері залізничного транспорту супроводжується змінами нормативно-правової бази функціонування транспортних підприємств, формуванням нових підходів до взаємодії в економічній, фінансовій та організаційній сферах.

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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Рудяга І.М. Залізничний транспорт України як суб'єкт природної монополії: господарсько-правовий аспект. *Економічна теорія та право*. 2016. Вип. 2 (25). С. 216–229.
3. Тимоха Д.А. Державне регулювання роботи залізничного транспорту : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2007. 20 с.
4. Про залізничний транспорт : Законопроект України від 06.09.2019 № 1196-1. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737.
5. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
6. Яновська В., Гарматюк Н. Сучасні стратегії розвитку залізничного транспорту. *Збірник наукових праць ДУІТ. Серія «Економіка і управління»*. 2018. Вип. 42 (2). С. 55–62.