

УДК 346.242

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.16>**Роман Прокоп'єв,**

здобувач кафедри господарського права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

У статті зазначається, що державне регулювання залізничного транспорту здійснюється за двома напрямками: транспортна політика; оперативне управління. Транспортну політику реалізує Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури, органи місцевого самоврядування. Оперативне управління залізничним транспортом здійснює АТ «Укрзалізниця», до складу якої входять: підприємства залізничного транспорту загального користування (залізниці, державні підприємства); установи та організації залізничного транспорту загального користування.

АТ «Укрзалізниця» поєднує одночасно виконання двох напрямів діяльності та є органом управління майном; є монополістом у сфері надання всієї сукупності транспортних залізничних послуг у сфері перевезення пасажирів та вантажів.

Перехід до нової моделі організації залізничного транспорту має супроводжуватись повним відокремленням функцій державного регулювання від господарської діяльності.

У проєкті Закону України «Про залізничний транспорт» передбачено утворення юридичної особи – оператора інфраструктури залізничного транспорту. Поняття «інфраструктура» об'єднує в собі такі поняття, як «стратегічна інфраструктура», «залізнична інфраструктура». Такий розподіл майна дасть змогу побудувати господарський механізм функціонування залізничного транспорту, в якому буде поєднано природну монополію і забезпечення публічних інтересів суспільства (безпеки руху, доступності перевезень тощо) та послуги, що надаються на комерційних засадах.

Оператор інфраструктури має розглядатись як стратегічне підприємство, адже він здійснює діяльність, яка забезпечує стратегічні функції держави, основні напрями її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення.

У сфері надання транспортних залізничних послуг має бути створений конкурентний ринок, на якому функціонуватимуть підприємства різної форми власності.

Отже, суб'єктів господарських відносин у сфері залізничного транспорту можна розділити на групи залежно від функцій, що ними виконуються: суб'єкти контролю та нагляду; суб'єкти, що здійснюють перевезення; суб'єкти забезпечення перевезень. Усі перелічені функції нині виконуються АТ «Укрзалізниця». Структурна реформа полягає в розділенні монопольного та конкурентного секторів, що перетворить залізничні перевезення на підприємницьку діяльність. Необхідним є створення нормативно-правової бази для всіх етапів реформування та побудова господарсько-правового механізму їх реалізації.

**Ключові слова:** залізничний транспорт, залізниця, реформування залізничного транспорту, управління залізничним транспортом, оператор інфраструктури, ринок на транспорті.

**Постановка проблеми.** Залізничний транспорт являє собою виробничо-технологічний комплекс підприємств залізничного транспорту, що призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг споживачам. Відсутність механізму реалізації та фінансування суспільно важливих перевезень, системне недофінансування, недостатнє технічне обслуговування інфраструктури транспорту, а також технічна відсталість залізничного транспорту в Україні загрожують не тільки виконанню соціально-

економічних функцій, але і національній безпеці. За даними Міністерства інфраструктури України, однією з проблем, що потребує негайного вирішення сьогодні, є необхідність проведення реформування АТ «Укрзалізниця», забезпечення прозорості її діяльності через формування вертикально-інтегрованої системи управління компанією, побудови її діяльності відповідно до принципів, закладених у директивах ЄС. Тому дослідження правових особливостей управління залізничним транспортом та структурної реформи АТ «Укрзалізниця» є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання правового регулювання

та особливості реформування залізничного транспорту розглядали І.М. Рудяга [1], особливості державного регулювання залізничного транспорту Д.А. Тимоха [2], інші правові аспекти функціонування залізничного транспорту – І.В. Булгакова, А.В. Міщенко та інші. Однак слід відзначити, що правовий аспект структурної реформи залізничного транспорту з урахуванням положень норм ЄС є не досить дослідженим.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні суб'єктів залізничного транспорту, порядку управління залізничним транспортом в Україні сьогодні, виявлення проблемних аспектів у цьому напрямі, а також обґрунтування необхідності проведення структурної реформи АТ «Укрзалізниця».

**Виклад основного матеріалу.** Управління транспортною системою України здійснюється за галузево-територіальним принципом. Функціонують дві групи суб'єктів державного управління: 1) центральні галузеві органи управління (Міністерство інфраструктури України, державні служби окремих видів транспорту, органи управління залізниць, органи юридичних осіб – підприємств транспорту); 2) місцеві органи управління (місцеві ради, державні адміністрації, інші спеціально уповноважені органи відповідно до їхньої компетенції).

За своїм змістом державне регулювання залізничного транспорту поділяється на дві основні підсистеми: 1) транспортна політика: організаційно-кадрова політика на транспорті, майнова та інвестиційна, фінансово-кредитна, податкова, тарифна, амортизаційна політика; 2) оперативне управління транспортом: адміністративно-дозвільна діяльність, державний нагляд, адміністративно-розпорядча діяльність.

Реалізацією транспортної політики займається Кабінет Міністрів України, який визначає умови і порядок організації діяльності залізничного транспорту загального користування, сприяє його пріоритетному розвитку, надає підтримку в задоволенні потреб залізничного транспорту у рухомому складі, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах; у межах, визначених Законом України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [3], здійснює управління об'єктами державної власності, що не увійшли до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця», та його акціями, визначає цінову та тарифну політику залізничних перевезень; встановлює державне замовлення щодо перевезень пасажирів і вантажів, введення нових потужностей, модер-

нізації технічних засобів, порядку і розмірів виділення необхідних для цих потреб коштів з Державного бюджету України; затверджує підзаконні нормативно-правові акти з визначених законом сфер діяльності Укрзалізниці.

Міністерство інфраструктури України затверджує Плани діяльності і перспективні плани розвитку АТ «Укрзалізниця»; здійснює Державний нагляд за безпекою руху поїздів; співробітництво з організаціями залізничного транспорту іноземних держав; здійснює управління об'єктами державної власності, що не увійшли до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця», та його акціями та державний контроль, нагляд за діяльністю залізничного транспорту загального користування.

Органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної влади здійснюють контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів; погодження тарифів у приміських сполученнях; погодження питання щодо пунктів зупинок; закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів; організовують благоустрій привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізничному транспорті; беруть участь у вирішенні питання експлуатації малодіяльних збиткових залізничних дільниць, станцій, а також залізничних під'їзних колій; погоджують тарифи на перевезення пасажирів і багажу в приміському сполученні.

Оперативне управління залізничним транспортом здійснює АТ «Укрзалізниця». Свою господарську діяльність АТ «Укрзалізниця» розпочало 1 грудня 2015 року. Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підвідомчих підприємств і закладів, що мали статус окремих юридичних осіб. Нині компанія забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, які здійснюються всіма видами транспорту.

АТ «Укрзалізниця» об'єднала у своїй структурі велику кількість державних підприємств, які перетворились на її структурні підрозділи.

До складу Укрзалізниці входять:

1. Підприємства залізничного транспорту загального користування:
  - залізниці;
  - державні підприємства, що належать до сфери управління центрального органу

виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту.

2. Установи та організації залізничного транспорту загального користування: заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, а також вищі навчальні заклади I рівня акредитації, які здійснюють підготовку фахівців для залізничного транспорту.

Таким чином, АТ «Укрзалізниця» поєднує одночасно виконання двох напрямів діяльності та являє собою:

1) орган управління майном, який забезпечує функціонування всієї системи залізничних перевезень, тобто оператор залізничної інфраструктури;

2) монополіста у сфері надання всієї сукупності транспортних залізничних послуг у сфері перевезення пасажирів та вантажів, а також інших допоміжних та супутніх послуг, що здійснюються в сфері залізничних перевезень.

Перехід до нової моделі організації залізничного транспорту має супроводжуватись повним відокремленням функцій державного регулювання від господарської діяльності.

Модель повного відокремлення оператора інфраструктури та операторів перевезень активно функціонує у країнах ЄС за двома напрямками: 1) повне розділення функцій та права власності між оператором інфраструктури та оператором перевезень (Швеція, Великобританія, Іспанія та Нідерланди); 2) оператор інфраструктури та окремі перевізники є частиною одного холдингу із внутрішніми правилами розділення та допуском до інфраструктури приватних операторів відповідно до вимог ЄС та на недискримінаційній основі (наприклад, Німеччина) [4, с. 7–8].

Стратегія реформування Укрзалізниці за своїм змістом ближча до другого напрямку. Так, залізнична компанія «Укрзалізниця» функціонуватиме після реорганізації у формі вертикально-інтегрованого холдингу, в рамках якого одна із дочірніх компаній залишиться єдиним оператором залізничної інфраструктури, а інші дочірні компанії-оператори конкуруватимуть із приватними операторами послуг з перевезення вантажів та пасажирів.

Для здійснення структурних змін у галузі залізничного транспорту важливо звернути увагу на майно, що використовується в господарській діяльності підприєм-

ствами залізничного транспорту: 1) майно, яке має обов'язково перебувати у державній власності (критичне майно, без якого здійснення господарської діяльності у сфері залізничних перевезень неможливе), тобто те, що визначає галузь як монопольну (Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83 «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави»); 2) майно, використання якого можливе на залученні приватних інвестицій, на конкурентних засадах [1, с. 29].

Певною мірою зазначене реалізовано в проекті Закону України «Про залізничний транспорт», в якому передбачено утворення юридичної особи – оператора інфраструктури залізничного транспорту та підготовка вертикалі локомотивного господарства до розподілу вертикалей інфраструктури, пасажирських, вантажних перевезень. Так, зазначається, що поняття «інфраструктура» об'єднує в собі поняття: 1) «стратегічна інфраструктура» (залізничні колії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для здійснення перевезень, залізничні станції, посадкові платформи та шляхи доступу до них, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, а також об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт. Вони є державною власністю та закріплюються за оператором інфраструктури на праві господарського відання, не підлягають приватизації, продажу під час провадження у справі про банкрутство, на них не може бути звернене стягнення за рішенням суду та іншими виконавчими документами, накладено арешт); 2) «залізнична інфраструктура» (майно, яке не входить до стратегічної інфраструктури, у тому числі пасажирські вокзали, залізничні логістичні центри, допоміжні будівлі, споруди та інші об'єкти, що безпосередньо не використовуються для здійснення перевезень).

Такий розподіл майна дасть змогу побудувати господарський механізм функціонування залізничного транспорту, в якому буде поєднано природну монополію і забезпечення публічних інтересів суспільства (безпека руху, доступність перевезень тощо) та послуги, що надаються на комерційних засадах.

Відповідно до проекту Закону України «Про залізничний транспорт» від 06.09.2019 [5] оператор інфраструктури – це суб'єкт

господарювання, що створює, утримує та експлуатує інфраструктуру та надає послуги з доступу до неї.

На нашу думку, оператор інфраструктури має розглядатись як стратегічне підприємство, адже він здійснює діяльність, яка забезпечує стратегічні функції держави, основні напрями її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення.

Що стосується сукупності транспортних залізничних послуг у сфері перевезення пасажирів та вантажів, то монополістом у сфері їх надання, а також інших допоміжних та супутніх послуг, що здійснюються в сфері залізничних перевезень, нині є АТ «Укрзалізниця».

Реформа передбачає створення конкурентного ринку у сфері надання транспортних залізничних послуг. Господарська діяльність у сфері залізничного транспорту – це вид комерційного господарювання, тобто діяльність суб'єктів господарювання, яка полягає у наданні послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом, що здійснюється на договірних засадах, систематично, на власний ризик та має на меті отримання прибутку [1, с. 7].

Особливість провадження такої господарської діяльності зумовлена необхідністю забезпечення великої низки публічних інтересів, пов'язаних із безпечністю та доступністю залізничних перевезень, а також дотриманням нормативів функціонування технічної інфраструктури. Саме тому залізничні підприємства будуть проходити процедуру ліцензування, а після цього на недискримінаційній основі матимуть мінімальний пакет доступу до інфраструктури, колій, об'єктів обслуговування. Для цього вони також мають отримати сертифікат безпеки, укласти необхідні адміністративні, технічні та фінансові угоди з оператором інфраструктури. З урахуванням вищезазначеного підприємства залізничного транспорту незалежно від форми власності будуть мати особливий статус, що визначається рівнем небезпеки здійснюваної ними діяльності та необхідністю забезпечення злагодженої та систематичної їх співпраці. Правові особливості функціонування ринку залізничних перевезень після реформування, а також особливості правосуб'єктності підприємств залізничного транспорту різних форм власності, що будуть надавати транспортні послуги, має стати темою подальших досліджень.

## Висновки

Суб'єктів господарських відносин у сфері залізничного транспорту можна розділити на такі групи залежно від функцій, що ними виконуються: 1. Суб'єкти контролю та нагляду в рамках організаційно-господарської компетенції: Міністерство інфраструктури, АТ «Укрзалізниця», що здійснює централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому й міждержавному сполученнях та регулює виробничо-господарську діяльність залізниць. 2. Суб'єкти, що здійснюють перевезення: експлуатацію транспорту, під'їзних шляхів, регулювання руху. 3. Суб'єкти забезпечення перевезень: суб'єкти, що виготовляють транспортні засоби, здійснюють ремонт колій та транспортних засобів. Однак усі перелічені функції нині виконуються АТ «Укрзалізниця». Відповідно, суб'єкти, що безпосередньо реалізують зазначені функції, входять до складу АТ «Укрзалізниця». Сутність структурної реформи в Україні полягає в розділенні монопольного та конкурентного секторів, що перетворить залізничні пасажирські та вантажні перевезення на підприємницьку діяльність на основі конкуренції. Для забезпечення ефективної реалізації цього процесу необхідне створення нормативно-правової бази для всіх етапів реформування та побудова господарсько-правового механізму їх реалізації. Крім того, з огляду на те, що Україна планує інтегруватися в європейську мережу залізниць, то проводити реструктуризацію необхідно у відповідності до директив ЄС.

## Список використаних джерел:

1. Рудяга І.М. Господарсько-правове забезпечення функціонування залізничного транспорту України в умовах реформування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 196 с.
2. Тимоха Д.А. Державне регулювання роботи залізничного транспорту : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2007. 20 с.
3. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон України від 23.02.2012 № 4442-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. Ст. 553.
4. Кузько В., Затворницька О., Яблоновський Д. Лібералізація ринку залізничних перевезень в Україні. Уроки країн Європейського Союзу. URL: <https://ces.org.ua/transporteintegration/>.
5. Про залізничний транспорт : проєкт Закону від 06.09.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66737](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737).

*The article is devoted to the state regulation of railway transport that is carried out in two directions: transport policy; operational management. The transport policy is implemented by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Infrastructure and local self-government bodies. Operational management of railway transport is carried out by JSC "Ukrzaliznytsia", which includes: enterprises of public transport (railways, state-owned enterprises); institutions and organizations of public transport.*

*"Ukrzaliznytsia" combines the implementation of two activities at the same time: the property management body; monopolist in the provision of the whole set of transport railway services in the field of carriage of passengers and goods.*

*The transition to a new model of organization of rail transport should be accompanied by a complete separation of the functions of state regulation from economic activity.*

*The draft Law of Ukraine "On Rail Transport" provides for the formation of a legal entity – the operator of railway transport infrastructure. The concept of infrastructure combines the concepts of: strategic infrastructure; railway infrastructure. Such a division of property will allow the construction of an economic mechanism for the operation of railway transport, which will combine the natural monopoly and the protection of public interests (traffic safety, accessibility of transportation, etc.) and services provided on a commercial basis.*

*The infrastructure operator should be considered as a strategic enterprise, because it carries out activities that provide the strategic functions of the state, the main directions of its activity, which express its essence and social purpose. A competitive market needs to be created in the field of rail transport services.*

*Consequently, railway entities may be divided into groups according to the functions performed by them: control and supervision; transport; entities providing transportation. Today all listed functions are performed by "Ukrzaliznytsya". Structural reform is to separate the monopoly and competitive sectors, which will turn rail transport into a business activity. It is necessary to create a legal framework for all stages of reform and to build an economic and legal mechanism for their implementation.*

**Key words:** railway transport, reform of railway transport, management of railway transport, infrastructure operator, market in transport.