

УДК 346.7+334.7

С.П. Буга, старший викладач
 Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
 кафедра адміністративного та господарського права
 Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ЩОДО РЕФОРМИ «УКРЗАЛІЗНИЦІ»

У статті критично досліджуються питання реформування залізничного транспорту, аналізуються мета і програма цієї реформи. Розглядаються стадії реформи і вказуються причини та наслідки відхилення від програми реформування «Укрзалізниці».

Ключові слова: «Укрзалізниця», Державна цільова програма реформування залізничного транспорту, приватизація.

Постановка проблеми. Протягом вже більш як 15 років піднімається питання про реформування «Укрзалізниці», що знаходить як її прихильників, так і противників. Незважаючи на те, що 23.02.2012 р. прийнято Закон України «Про особливості створення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» та низка підзаконних актів, реалізувати їх не вдається, а строки створення вказаного Товариства були зірвані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику реформування «Укрзалізниці» досліджували такі автори, як С.Андрощук, О.Бистрицька, С.Гречішин, Н.Шелухін. На жаль, статті вказаних авторів лише поверхнево торкаються деяких проблем в даній сфері, а тому залишається велика кількість невирішених питань як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Метою цього дослідження є розв'язання проблеми гальмування реформування «Укрзалізниці», виявлення основних причин блокування процесу реформування та шляхів подолання правової кризи у галузі залізничних перевезень.

Виклад основного матеріалу. Основи реформування залізничного транспорту були закладені в Концепції державної програми реформування залізничного транспорту, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р. Однак, реформування залізничного транспорту на той час не передбачало утворення із «Укрзалізниці» товариств та приватних компаній, що володіють парком пасажирських та вантажних вагонів. Навпаки, головною необхідною умовою для ефективного реформування залізничного транспорту було збереження залізниць у державній власності.

Надалі реформування залізничного транспорту відбувалося на підставі Директив Європейського парламенту та Ради ЄС (які були затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р. № 821-р та від 15.04.2009 р. № 408-р), а також рекомендацій Всесвітнього банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, інших донорів і приватних інвесторів та знаходилося під постійним моніторингом цих організацій. На затвердження цих рекомендацій в Програмі економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р. було зазначено, що «мета реформи полягає в тому, щоб поліпшити якість наявних і здійснити будівництво нових об'єктів транспортної інфраструктури для забезпечення потреб економічного розвитку й підвищення якості життя громадян». Зокрема, було встановлено, що необхідними кроками для поліпшення управління в залізничному секторі є:

- функціональний поділ державних активів Укрзалізниці, створення на їхній базі акціонерних товариств;
- підвищення ефективності корпоративного управління;
- продаж непрофільних активів і подальша часткова або повна приватизація сегментів, які не є природними монополіями;
- забезпечення недискримінаційного доступу приватних операторів до інфраструктурної мережі.

Кабінет Міністрів України постановою від 16.12.2009 р. за № 1390 затвердив Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки, розраховану на 10 років, яку планувалося здійснювати трьома етапами:

– I етап (2010-2012 рр.): удосконалення нормативно-правової бази, необхідної для реформування галузі; утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування (далі – Товариство); впровадження механізму розподілу фінансових потоків за видами господарської діяльності;

– II етап (2013-2015 рр.): формування вертикально інтегрованої виробничо-технологічної системи залізничного транспорту, структурованої за видами діяльності, з упровадженням автоматизованої системи обліку та управління; створення організаційно-правових умов для функціонування приватних операторських компаній пасажирських перевезень; утворення у сфері приміських та регіональних пасажирських перевезень господарських товариств, корпоративні права щодо яких належатимуть місцевим органам виконавчої влади, Товариству та іншим юридичним особам; оптимізація організаційної структури залізничного транспорту;

– III етап (2016-2019 рр.): ліквідація перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних шляхом впровадження механізму фінансової підтримки пасажирських перевезень; утворення господарського товариства у сфері пасажирських перевезень у далекому та місцевому сполученні, корпоративні права щодо якого належатимуть Товариству; збільшення кількості приватних компаній, що володіють парком пасажирських вагонів; утворення місцевих залізниць, що володіють об'єктами інфраструктури та рухомим складом, на базі підрозділів промислового залізничного транспорту, малодіяльних та вузькоколіїних дільниць; розвиток мережі логістичних комплексів, складських та розподільних терміналів.

По ходу виконання Програми було внесено зміни до законів про транспорт та приватизацію. Так, готуючись до реструктуризації Укрзалізниці, законодавець Законом України від 13.01.2012 р. № 4336-VI вносить зміни в Закон України «Про приватизацію державного майна» і виключає абзац пункту г) ч. 2 ст. 5 Закону: «майнові комплекси підприємств, які здійснюють виробництво основної залізничної техніки (електровози, тепловози, дизель-поїзди, вагони)».

Закон України «Про особливості створення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 р. № 4442-VI (надалі – Закон про акціонування «Укрзалізниці») перетворює «Укрзалізницю» в господарську компанію ринкового типу шляхом об'єднання його майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку. Протягом року планувалося на базі Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту, в тому числі залізниць, закладів охорони здоров'я, навчальних закладів, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, а також вищих навчальних закладів I рівня акредитації, які здійснюють підготовку фахівців для залізничного транспорту, утворити ПАТ залізничного транспорту загального користування. Вказані підприємства, установи та організації залізничного транспорту повинні бути реорганізовані шляхом злиття і увійти до складу цього Товариства, утворюючи єдину юридичну особу, де 100 % акцій закріплюються в державній власності, а засновником є держава в особі Кабінету Міністрів України.

Одночасно законодавець змінює абзац 8 пункту г) ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна», і вказує, що не підлягають приватизації «магістральні залізничні лінії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, а саме: залізничні станції та колії загального користування, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт». Це майно залишається державною

власністю та закріплюється за Товариством на праві господарського відання. Проте в основному це активи, які пов'язані з функціями держави щодо забезпечення безпеки та регулювання дорожнього руху, що не дають швидкого прибутку при використанні та потребують великих капіталовкладень.

При цьому законодавчо закріплено можливість приватизувати об'єкти освіти, майно яких внесено до статутного капіталу публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування (абзац 10 пункту б) ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна»).

Одночасно вказаним Законом виключили з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, «майнові комплекси підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою на території України», загальною кількістю 29 об'єктів, серед яких всі 6 залізниць України, державні проектно-вишукувальні інститути залізничного транспорту, вагоноремонтні заводи та ін.

25 червня 2014 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», яка регламентує порядок створення Товариства. Згідно п. 5 вказаної постанови Міністерство інфраструктури протягом шести місяців зобов'язано було вжити заходів для припинення Укрзалізниці та підприємств, зазначених у додатку до неї.

Слід зауважити, що акціонування держпідприємств – початковий етап підготовки їх до повної або часткової приватизації. Майже всі приватні компанії, які ведуть бізнес на базі державних активів радянської економіки, пройшли цим шляхом. Цілком ймовірно, що залізничні компанії та інвестори: німецька залізнична компанія Deutsche Bahn, польська PKP, французька SNCF та американська інвестиційна компанія Railroad Development Corporation (колишній оператор залізниць Естонії) – були б зацікавлені вкласти кошти в українську залізницю [1].

Керівники «Укрзалізниці» та профспілок абсолютно правильно заявляють про неможливість сьогодні приватизації ПАТ «Укрзалізниці». Проте, після реформи ця компанія буде абсолютно іншою структурою, яка володітиме виключно інфраструктурою, системами сигналізації, зв'язку, вокзалами, інженерними спорудами та іншими, принципово неприбутковими, але необхідними об'єктами, на утримання яких потрібні значні капітальні вкладення.

Безумовно, перетворення на залізницю за зразком кращого світового досвіду сьогодні вкрай необхідне. Проте, це повинно здійснюватися не за рахунок роздержавлення єдиної транспортної системи країни, що призведе до втрати нормального функціонування всіх галузей суспільного виробництва, повного занепаду соціального і економічного розвитку та остаточної руйнації обороноздатності держави, міжнародного співробітництва України.

Світовий досвід знає різні приклади проведення реформ залізничного транспорту. Так, в Колумбії в процесі неоліберальних реформ національна мережа залізниць була просто знищена. У Великобританії приватизація компанії «Брітіш Рейл» привела до повного занепаду інфраструктури і, як наслідок, руйнації потягів. Зараз британський уряд вимушений вкладати величезні державні кошти на підтримку галузі та втримання безробіття. В Естонії американський інвестор в гонитві за прибутком не виконав інвестиційних зобов'язань і фактично розвалив залізничну мережу [2]. Тому через декілька років залізницю прийшлося націоналізувати, а уряд заплатив суму майже втричі більше і отримало назад розбиту інфраструктуру. У той же час, німецькі, французькі, чеські, іспанські залізниці, що знаходяться в державній власності, є зразком ефективності.

Висновки. Глибокий аналіз показує, що реформа «Укрзалізниці» на даний час взагалі не спрямована на задоволення транспортних потреб держави і суспільства або підвищення життєвого рівня залізничників, а має на меті поступовий розвал структури залізниці.

Проводити реформу «Укрзалізниці» потрібно, але після багатосторонньої обробки концепції, її обговорення в трудових колективах галузі, в науково-технічних кругах, з урахуванням позитивного та негативного досвіду реформування залізниці в усіх пострадянських і постсоціалістичних країнах.

Список літератури

1. Піттман Р. Реорганізація української залізниці [Електронний ресурс] / Рассел Піттман // Економ. правда. – 2015. – 15 січ. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/01/15/521686/>
2. Гричишин С. Дороги железные. Реформы убийственные [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liva.com.ua/railway-ukraine.html>

Стаття надійшла 15.04.2015 р.

С.П. Буга, старший преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

О РЕФОРМЕ «УКРАИНСКОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ»

Резюме

В статье критически исследуются вопросы реформирования железнодорожного транспорта, анализируются цель и программа данной реформы. Рассматриваются стадии реформы и указываются причины и последствия отклонения от программы реформирования «Украинской железной дороги».

Ключевые слова: «Укрзалізниця», Государственная целевая программа реформирования железнодорожного транспорта, приватизация.

S.P. Buga, Senior Lecturer
Odessa I.I. Mechnikov National University
The Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

ABOUT REFORM OF «UKRAINIAN RAILWAYS»

Summary

This article critically examines the reform of rail transport, and objectively analyzes the reform program. We considered the stages of the reform and the reasons for and consequences of deviations from the reform program «Ukrainian railways».

Key words: reform of «Ukrainian railways», State Program of the railway reform, privatization.