

УДК 351:656

Крихтіна Ю.О.

Український державний університет залізничного транспорту

Семенцова О.В.

Український державний університет залізничного транспорту

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Встановлено, що на сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі. Проаналізовано основні положення Закону «Про залізничний транспорт України» у новій редакції, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту. З'ясовано, що введення в дію Закону забезпечить такі перспективи: підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури, тарифи та їхні функції. Визначено, що головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: державне регулювання, залізничний транспорт, центральні органи виконавчої влади, система державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Перетворення, що відбуваються на транспорті, які обумовлені програмою структурної реформи залізничного транспорту, повинні не тільки підвищити ефективність роботи залізниць, створити конкурентний ринок залізничних перевезень, але й забезпечити необхідний рівень державного планування, регулювання та контролю в цій галузі, однієї з найбільш значимих в економіці країни.

Застарілі методи регулювання залізничної галузі не відповідають сучасним умовам і стримують розвиток конкуренції на ринку залізничних перевезень.

З метою підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, групою народних депутатів на чолі з В.М. Остапчуком запропоновано транспортний законопроект № 7316 «Про залізничний транспорт України» [1], який зареєстровано 17 листопада 2017 р. та підтримано Комітетом Верховної Ради Укра-

їни з питань транспорту 16 травня 2018 р. Законопроект є революційним у транспортній галузі, завдяки чому Українська залізниця буде спроможна отримати свої базові закони, на основі яких зможе розвиватись далі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Істотний внесок у розвиток теорії та методології державного регулювання та адміністративного управління залізничним транспортом України зробили такі вітчизняні дослідники: Гнатенко Л.А. [2], Гудкова В.П. [3], Матвієнко В.В. [4], Овчиннікова В.О. [5], Пінчук О.П. [6], Тимоха Д.А. [7]. Проте складність і неоднозначність проблем державного регулювання у сфері залізничного транспорту визначає необхідність проведення подальших досліджень у цій площині.

Постановка завдання. Метою статті є визначення перспектив державного регулювання у сфері залізничного транспорту на підставі положень проекту закону «Про залізничний транспорт України».

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливістю поточного періоду є той факт, що структурна реформа залізничного транспорту збі-

гається з реалізацією адміністративної реформи, метою якої є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, зокрема й із державного регулювання транспортних процесів.

Під час адміністративної реформи створюються три рівні центральних органів виконавчої влади: перший – міністерства (центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику) із правостановлюючими функціями; другий – інші центральні органи виконавчої влади з функціями

нагляду й контролю за виконанням законів і нормативно-правових актів; третій – місцеві органи виконавчої влади з функціями правозастосування.

Кабінет Міністрів України як уряд очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує та координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади. На залізничному транспорті центральним органом виконавчої влади є Міністерство інфраструктури України, якому підпорядковане ПАТ «Укрзалізниця». Станом на 1 січня 2018 р. у структурі ПАТ «Укрзалізниця» створено 34 філії, з яких 6 – регіональних (на базі майно-

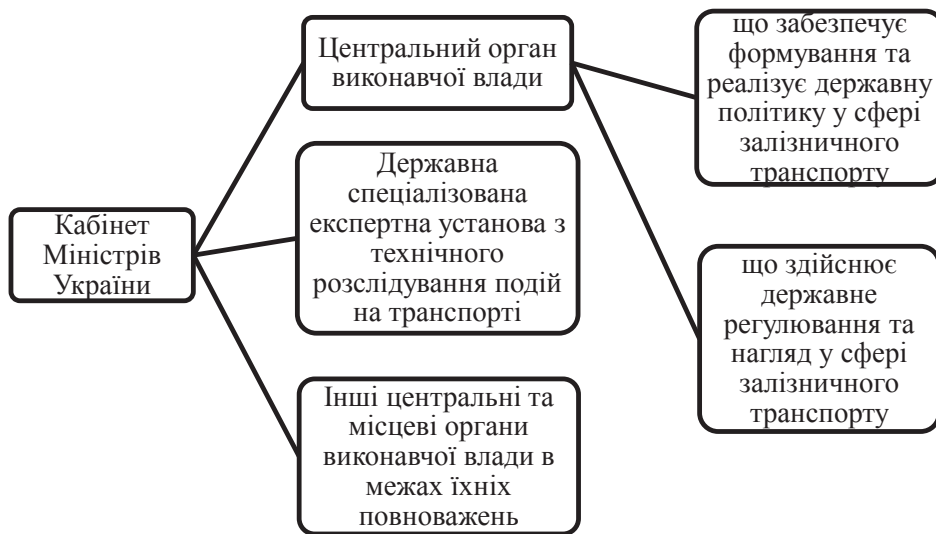


Рис. 1. Структура органів державного регулювання у сфері залізничного транспорту

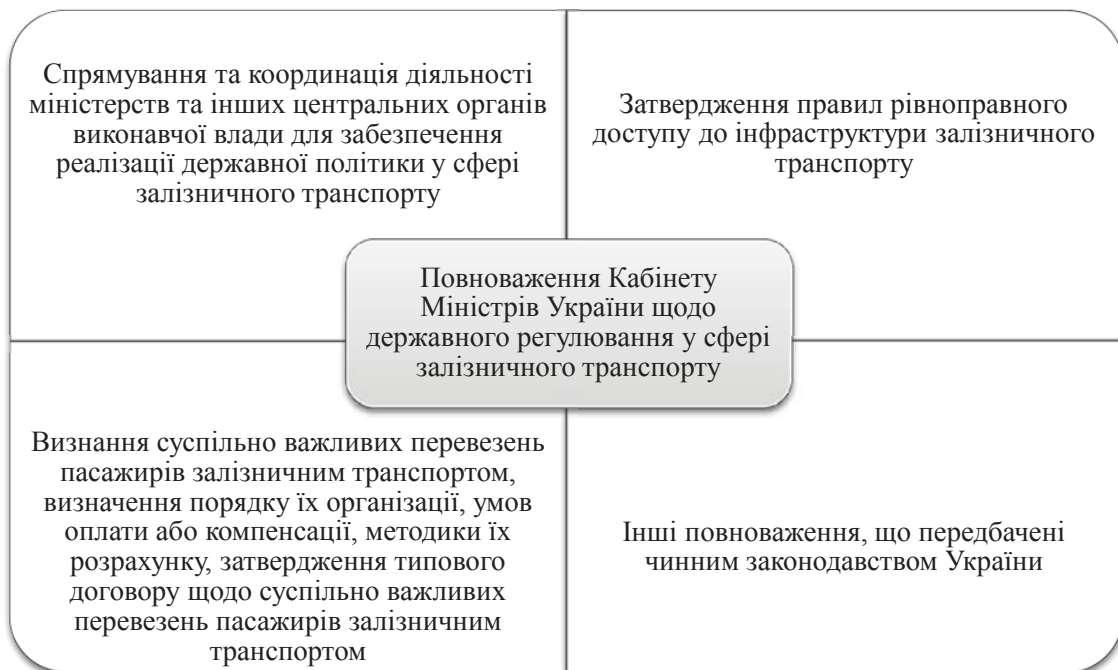


Рис. 2. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту

вих комплексів залізниць) і 28 – функціональних (на базі майнових комплексів підприємств, реорганізованих шляхом злиття відповідно до Закону 4442 та постанови № 200, а також 2 представництва товариства), що забезпечують перевезення вантажів і пасажирів.

На сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі.

З цією метою розроблено нову редакцію Закону «Про залізничний транспорт України».

Законопроект презентує нову модель ринку залізничних перевезень, аналогічну європейським залізничним системам. Його ціллю є вдосконалення ринкових механізмів господарювання на залізничному транспорті, побудова нової структури взаємовідносин учасників перевізного процесу. У законопроекті закріплено чіткі та рівні для всіх правила ведення господарської діяльності на ринку залізничних перевезень. Також законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури,



Рис. 3. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту

тарифи та їхні функції. Головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу, імплементація яких передбачена Угодою про асоціацію, що дасть змогу підвищити рівень безпеки перевезень в умовах розвинутої конкуренції на ринку залізничних перевезень. У зв'язку з цим законопроект визначає основи державного регулювання у сфері залізничного транспорту та спрямований на врегулювання відносин із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Розглянемо основні положення законопроекту, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту.

Державну політику у сфері залізничного транспорту здійснює Кабінет Міністрів України через: 1) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту; 2) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції здійснення державного регулювання та нагляду в галузі; 3) державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті; 4) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах їхніх повноважень (рис. 1).

Розвиток залізничного транспорту України здійснюється на основі програм розвитку залізничного транспорту на відповідний період, які затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту [1].

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту наведено на схемі (рис. 2).

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, виступає Міністерство інфраструктури України, безпосередньо Департамент державної політики в галузі залізничного транспорту, повноваження якого зображено на схемі (рис. 3).

Цей центральний орган виконавчої влади має право отримувати від учасників ринку інформацію, необхідну для виконання ним своїх повноважень, відповідно до положень законопроекту.

Державне регулювання та нагляд на ринку залізничного транспорту передбачено здійснювати окремим центральним органом виконавчої влади у межах повноважень, що визначені законопроектом та іншими актами законодавства.

Основні завдання центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту наведено на схемі (рис. 4):

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, наведено на схемі (рис. 5), а його права на рис. 6.

Вказані повноваження та права можуть бути повністю чи частково покладені на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту за рішенням Кабінету Міністрів України, а також на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті за

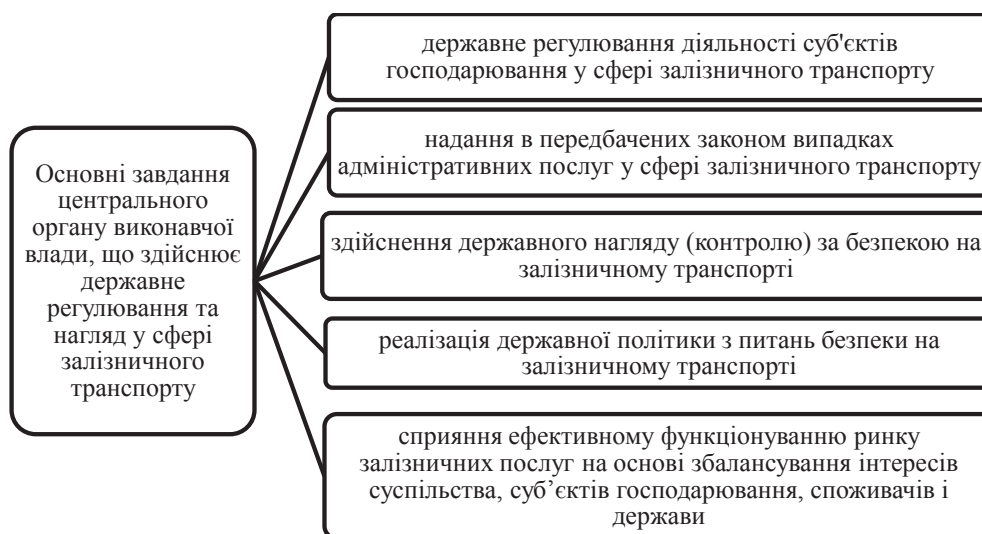


Рис 4. Основні завдання центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

рішенням Кабінету Міністрів України з урахуванням прийнятих стратегії та програми [1].

Фінансування центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, його центрального апарату та територіальних органів передбачено здійснювати за кошт надходження до спеціального фонду Державного бюджету

України внесків на регулювання, які сплачуються учасниками ринку залізничних перевезень.

Внески на регулювання зараховуються до доходів спеціального фонду Державного бюджету України, не підлягають вилученню та використовуються тільки за цільовим призначенням. Цей центральний орган виконавчої влади затверджує свій кошторис після погодження його про-

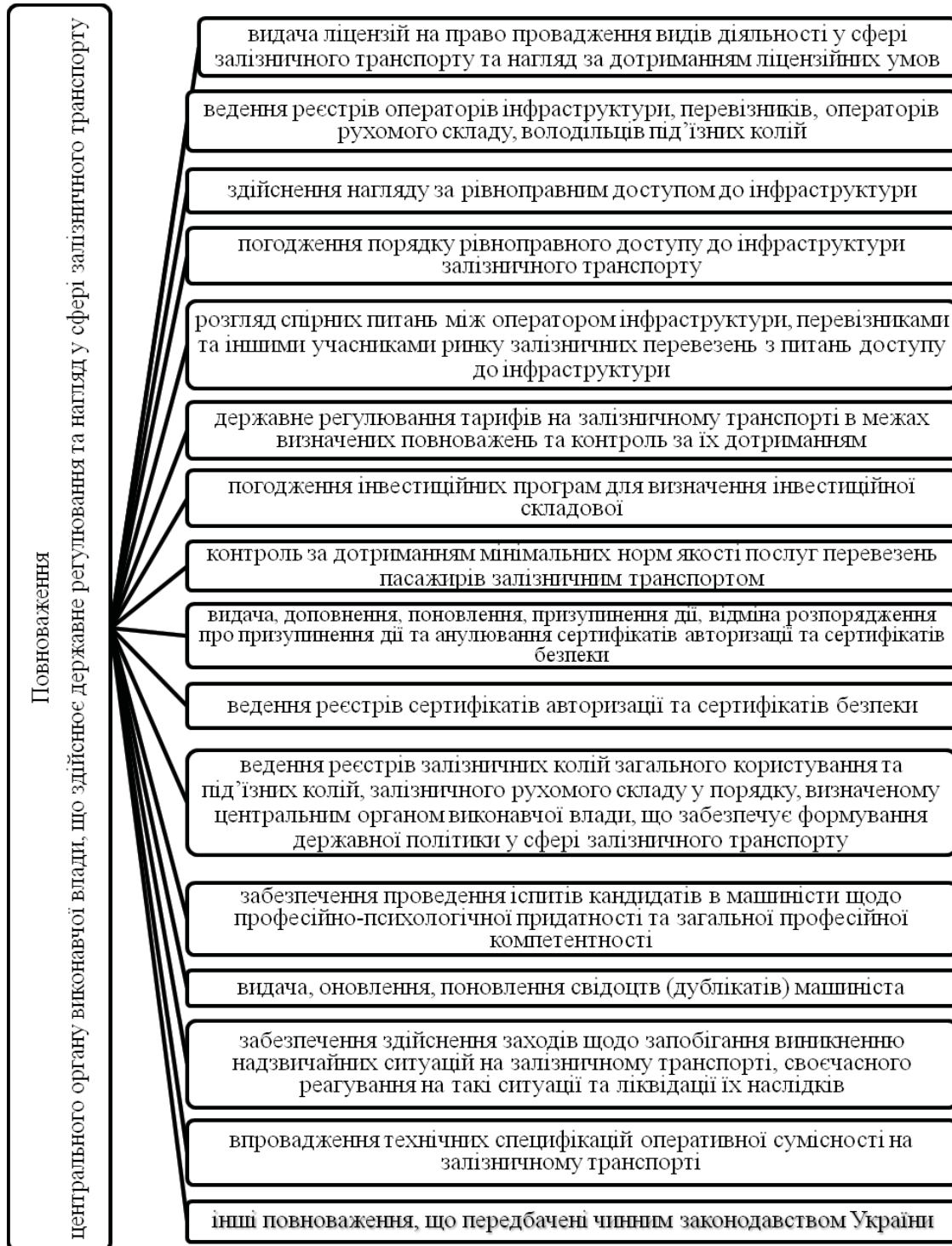


Рис. 5. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

екту Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Встановлюється порядок щорічного оприлюднення проекту кошторису – не пізніше ніж

1 червня шляхом розміщення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, а також його відкритого



Рис. 6. Права центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

обговорення, за результатами якого проект кошту-рису може бути уточнений.

Визначається також порядок використання коштів Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на залізничну діяльність в обсягу, затвердженому законом про Державний бюджет України на відповідний рік: на утримання штату працівників та інші витрати центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, пов'язані із забезпеченням виконання його функцій. При цьому контроль за цільовим використанням коштів цього центрального органу виконавчої влади повинен здійснюватись відповідно до чинного законодавства України.

Передбачається, що технічне розслідування залізничних транспортних подій буде покладено на державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті, яку створює Кабінет Міністрів України.

Законопроектом встановлюється, що відно-сину суб'єктів господарювання у сфері залізнич-

ного транспорту з місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування повинні базуватися на договірній основі відпо-відно до законодавства України.

При цьому на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт із благоустрою при-вокзальних площ; спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, пасажирських зупинних пунктів, вокзалів з урахуванням потреб пасажирів з обмеженою мобільністю; забезпе-чення транспортного сполучення з населеними пунктами за місцем розташування станцій, вокзалів; створення сприятливих умов для функці-онування телекомунікаційних мереж загального користування та повноцінного надання телекому-нікаційних послуг.

У місцевих органів виконавчої влади вини-кає необхідність взаємодії з оператором інфра-структури, перевізниками, власниками ванта-жів, іншими суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту з метою підвищення ефективності використання транспортних засо-

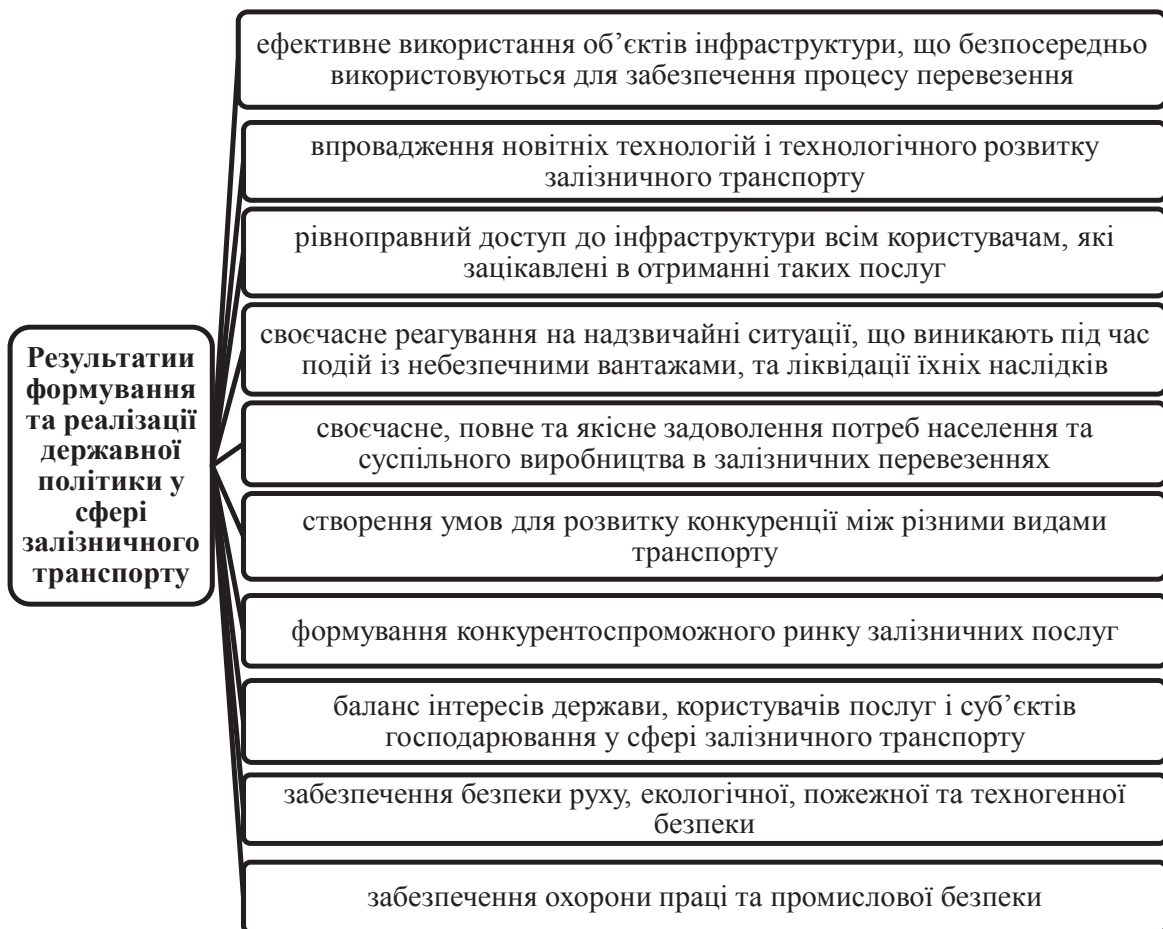


Рис. 7. Результати формування та реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту

бів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, створення (зокрема, на пайових засадах) підприємств із перевезення пасажирів у приміському сполученні, розвитку транспортної інфраструктури, експлуатації малодіяльних станцій щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів [1].

Отже, формування та реалізація державної політики у сфері залізничного транспорту відповідно до розглянутого законопроекту забезпечить досягнення результатів, які наведено на схемі (рис. 7).

Висновки. Встановлено, що на сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі. З'ясовано, що під час адміністративної реформи створюються три рівні центральних органів виконавчої влади: перший – міністерства (центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику) із правостановлюючими функціями; другий – інші центральні органи виконавчої влади з функціями нагляду й контролю за виконанням законів і нормативно-правових актів; третій – місцеві органи виконавчої влади з функціями правозастосування.

Проаналізовано основні положення Закону «Про залізничний транспорт України» у новій редакції, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту.

Законом визначено, що формування та реалізація державної політики у сфері залізничного транспорту здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, центральним органом виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, державною спеціалізованою експертною установою з технічного розслідування подій на транспорті, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади в межах їхніх повноважень.

З'ясовано, що введення в дію Закону забезпечить такі перспективи: підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури, тарифи та їхні функції. Визначено, що головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу.

Отже, основними завданнями державного регулювання на залізничному транспорті є такі: гармонійний розвиток єдиної транспортної системи країни та формування стабільної системи, що розвивається, господарських відносин у залізничній галузі; забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави, мобілізаційної готовності залізничного транспорту та безпеки перевезень; забезпечення рівноправного доступу до продукції природно-монопольного (потенційно-конкурентного) секторів; сприяння формуванню ринкових відносин на основі розвитку конкуренції, запобігання, обмеження й припинення монополістичної діяльності й несумлінної конкуренції.

Основою для залучення інвестицій у галузь повинна стати продумана економічна стратегія ПАТ «Укрзалізниця» та приватних компаній – операторів рухомого складу та перевізників. Але й тут необхідна регулююча роль центральних органів виконавчої влади на залізничному транспорті. Перспективними можна вважати дослідження, зокрема, у частині формування привабливого інвестиційного клімату шляхом удосконалення законодавчої бази, адаптації її до нових економічних умов господарювання, а також контролю за фінансовою прозорістю працюючих на транспортному ринку підприємств, координації їхньої діяльності у відношенні великих інвестиційних проектів.

Список літератури:

1. Про залізничний транспорт України: проект закону від 17 листопада 2017 р. № 7316. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62929 (дата звернення: 16.07.2018).
2. Гнатенко Л.А. Нормативно-законодавче регулювання діяльності залізничного транспорту органами державної влади. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2010. Вип. 2. С. 248–255.
3. Гудкова В.П., Тютюн Ю.О. Структурно-функціональний аналіз державного регулювання розвитку залізничного транспорту. Збірник наукових праць ДЕУТ. Серія «Економіка і управління». 2015. Вип. 33. С. 70–77.

4. Матвієнко В.В. Механізм державного управління розвитком залізничної галузі в Україні: дис. ... канд. наук. з держ. упр.: спец. 25.00.02. Маріуполь, 2017. 256 с.
5. Овчиннікова В.О. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту України. Економіка та суспільство. 2017. № 12. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/12_ukr/20.pdf (дата звернення: 17.07.2018).
6. Пінчук О.П. Можливі моделі реформування залізничного транспорту України. Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. «Проблеми економіки транспорту». 2015. Вип. 10. С. 50–58.
7. Тимоха Д.А. Державне регулювання роботи залізничного транспорту: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Харків, 2007. 20 с.

ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Установлено, что на современном этапе развития железнодорожного транспорта возникает насущная потребность усовершенствования системы административного управления и государственного регулирования отрасли. Проанализированы основные положения Закона «О железнодорожном транспорте Украины» в новой редакции, которые касаются государственного регулирования сферы железнодорожного транспорта. Выяснено, что введение в действие Закона обеспечит следующие перспективы: повышение эффективности системы государственного управления и регулирования, установление основ государственного регулирования в сфере железнодорожного транспорта, определение отношений с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. В частности, законопроект определяет конкретные государственные органы, которые отвечают за государственную политику, безопасность, контроль равноправного доступа к инфраструктуре, тарифы и их функции. Определено, что главным нововведением законопроекта является создание системы государственного управления в сфере безопасности на железнодорожном транспорте согласно требованиям положений законодательства Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное регулирование, железнодорожный транспорт, центральные органы исполнительной власти, система государственного управления в сфере безопасности на железнодорожном транспорте, административная реформа.

PROSPECTS OF STATE REGULATION IN THE BRANCH OF RAILWAY TRANSPORT

It is established that at the present stage of development of railway transport there is an urgent need to improve the system of administrative management and state regulation of the industry. The basic provisions of the Law “On railway transport of Ukraine” in the new edition relating to government regulation of the sphere of railway transport are analyzed. It was found that the introduction of the law will provide the following vision: improving the effectiveness of the system of state management and regulation, establishing the foundations of state regulation in the field of railway transport, the definition of relations with local bodies of Executive power and bodies of local self-government. In particular, the bill defines the specific public authorities that are responsible for public policy, security, control, equal access to infrastructure, tariffs, and their functions. It is determined that the main innovation of the draft law are the establishment of a system of state management in the branch of security in railway transport according to the requirements of the legislation of the European Union.

Key words: state regulation, railway transport, Central bodies of Executive power, public administration system in the branch of security in railway transport, administrative reform.