

КОМПЛЕКСНИЙ ОГЛЯД РЕФОРМУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

Реформування залізничного транспорту України є сьогодні одним з важливих питань країни. В даній статті розглядаються тенденції шляху проведення реформування залізничного транспорту за останні роки. Розглянуті найважливіші етапи реформування, які були вжито стосовно законодавчих змін.

Ключові слова: реформування, залізничний транспорт, акціонерне товариство

Залізничний транспорт є невід'ємним елементом загальної планово-адміністративної системи, тобто об'єктом чіткого централізованого планування, ціноутворення, постачання та усього управління в державі. Зниження ефективності діяльності залізничного транспорту, зміна економічного становища, погіршення технологічного розвитку і загострення конкуренції потребує його реформування. Процес реформування залізничного транспорту впроваджується вже декілька років, але у роботі галузі не досягнуто істотних змін. Тому виникла потреба проаналізувати шлях реформування залізничної галузі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що значний внесок в рішення цього питання внесли такі відомі вчені, як Гончаренко В. П. [7], Ейтутіс Г. Д. [8], Кривошшин О. М. [8], Левицький І. Ю. [9], Макаренко М. В. [10], Мукмінова Т. А. [11] та ін. Цими науковцями було розроблено та впроваджено багато концепцій, які спрямовані на вирішення поставленої задачі. Але в сучасних умовах загострення конкурентоздатності залізничного транспорту виникає ряд невирішених раніше питань, які потребують нових підходів та способів реалізації Програми реформування залізничної галузі. Виходячи з актуальності, і необхідності вирішення цього завдання, метою даного дослідження, є комплексний огляд змін прийнятих Концепцій, Програм та законів щодо реформування залізничного транспорту за останній час.

Виклад основного матеріалу

Існуючі на залізничному транспорті економічні відносини носять витратний характер при цьому вони не містять внутрішніх двигунів, або стимулів, для нарощування ефективності роботи, створення більш якісних і по можливості менш дорогих продуктів або послуг. Це є голо-

вним недоліком моделі залізничного транспорту, що прирікає його на швидку деградацію.

Робота залізничного транспорту, на даний час, визначається нормативними документами Міністерства інфраструктури, а також Укрзалізницею, причому обов'язковими для виконання не тільки його структурами, але також і користувачами транспортних послуг. До числа очевидних недоліків залізничної галузі варто віднести і його неймовірну забюрократизованість. Будучи як органом державної влади, так і одночасно господарюючим суб'єктом, Укрзалізниця сама визначає державну політику, сама її виконує, сама себе контролює, і сама ж себе карає. Жорстко централізована система управління не допускає волі підприємницької діяльності та навіть ініціативи, що не дає можливості активно працювати.

Крім того, досліджуючи стан і тенденції розвитку залізничного транспорту в останній період, відзначається ряд гострих і значимих негативних тенденцій, серед яких можна виділити наступні: низька швидкість доставки вантажів; незадовільна якість обслуговування клієнтури в порівнянні з роботою залізничного транспорту країн Європи; вичерпання пропускної здатності на основних вантажонапружених напрямках; застарілий технічний рівень рухомого складу (велика кількість електричних (1855) і дизельних (928) локомотивів застаріли або взагалі їх життєвий цикл закінчився) та ін.

Природно, що радикальне, базове реформування економіки, перехід від соціалістичних принципів господарювання та загальнодержавної власності до конкурентно-ринкових відносин із приватною власністю на засоби виробництва вимагають і відповідних перетворень на залізничному транспорті. Тобто реформування залізничного транспорту в Україні є об'єктивною необхідністю. Причому в Україні, як і в Росії, реформування залізничного транспорту

повинне сприяти організації роботи сталевих магістралей на принципах ринку з диктатом споживача над виробником, а не навпаки.

Теоретично основна суть Програми реформування полягає в проведенні наступних базових перетворень: поділ функцій державного управління та господарської діяльності, відокремлення окремих видів діяльності, створення незалежних виробників транспортних послуг, дерегулювання тарифів. Формування конкурентної моделі функціонування залізничного транспорту повинне привести до виникнення ринкових методів господарювання на принципах підприємництва з роботою на кінцевий фінансовий результат, оптимізацією витрат, механізмами особистої та корпоративної мотивації і т.д. [1].

В Україні поряд з об'єктивною потребою в лібералізації залізничного транспорту існують деякі особливості, що явно затрудняють проведення реформування. Сюди, насамперед, потрібно віднести фактори що впливають на роботу залізничного транспорту: монопольне положення залізниць у цілому ряді регіонів і галузей; неготовність багатьох підприємств промисловості та більшості населення перейти на ринкові тарифи; нераціональне розміщення продуктивних сил на пострадянському просторі; специфічна організація роботи на залізничному транспорті з відповідним менталітетом фахівців. Цілі тисячокілометрові залізничні напрямки, не говорячи вже про ті або інші тупикові напрямки, були нерентабельними. Швидкі і радикальні зміни роботи існуючої транспортної системи на принципі повноцінного ринку призводять як до значного поліпшення якості залізничних послуг в одних регіонах, так і їхнє повне зникнення в інших. Це безсумнівно викликало б загострення соціальної обстановки, посилення впливу лівих популістських партій і дезорганізацію загального ходу ринкових реформ, а також перешкоджало б формуванню цивільного суспільства. Тому реформування на залізничному транспорті України проходить сьогодні досить нерівномірно, з різною глибиною перетворень, з обліком місцевих політичних і економічних факторів.

Україна змогла надзвичайно довго та терпляче зберігати свій залізничний транспорт у первозданному стані, посиляючись на закон 1992 року «Про приватизацію державного майна», відповідно до якого майнові комплекси на залізничному транспорті приватизації не підлягають [2]. Але час і дефіцит невблаганні, а тому

восени 2004 року Міністерство транспорту і зв'язку все ж таки запропонувало ідею реструктуризації залізничної галузі України шляхом «корпоратизації». Але Програма була недосконалою. Розробка основних документів відповідно до плану, в надрах Міністерства, затверджена Кабміном 27 грудня 2006 року Концепція Державної програми реформування залізничного транспорту України, на базі «Укрзалізниці» передбачається створити ДАК «Українські залізниці» зі 100 %-вим державним капіталом. Основною метою перетворень продекларовано «задоволення зростаючих потреб національної економіки і населення в перевезеннях, підвищення їхньої якості та зменшення вартості транспортної складової в ціні продукції». За словами ініціаторів, Концепція враховує досвід реформування залізничного сектора держав ближнього і дальнього зарубіжжя, включаючи Росію, Казахстан, Польщу, Німеччину та ін. Відповідно до Концепції, реформа повинна бути проведена поетапно протягом 9 років і завершитися до 2015 року [1].

У 2009 році «Укрзалізниця» розробила та передала в Міністерство транспорту і зв'язку проект закону України «Про особливості реформування залізничного транспорту загального користування». Документ визначає правові, економічні і організаційні особливості створення ДАК «Українські залізниці» і управління та розпорядження майном залізничного транспорту загального користування.

Передбачалося, що держрегулювання щодо реформування залізничного транспорту буде здійснювати Міністерство транспорту і зв'язку України. У законопроекті воно визначено правонаступником «Укрзалізниці» із правом виконання економічних, тарифних і фінансових функцій. Документ передбачає обмеження на введення в ринковий оборот магістральної інфраструктури та об'єктів, що мають оборонне і мобілізаційне значення. У цей список попадає, у тому числі, рухомий склад, призначений для спеціальних залізничних перевезень, і майно «Укрзалізниці» аварійно-відновного профілю.

Спочатку «На Міністерство транспорту і зв'язку накладалися економічні, тарифні, фінансові функції, узгодження графіків руху поїздів, видача ліцензій і інші обов'язки, пов'язані з організацією роботи залізничного транспорту», – вказується в законопроекті. Але у 2010 році кількість міністерств в уряді змінилось, в плінні часу деякі з них були скасовані,

інші деградували до стану комітетів чи агентств. Відповідно до адміністративної реформи Указом Президента від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центрального органів виконавчої влади» Міністерство транспорту та зв'язку України було реорганізовано шляхом створення Міністерства інфраструктури України, Державної автотранспорту служби України, Державна служба авіації України, Державної служби зв'язку України, Державної служби морського і річкового транспорту України [11].

На відміну від Концепції, новий проект Програми, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390, не був представлений широкої громадськості. Причиною висувається той факт, що він є поки «попередньою версією». Опорним документом для розробки проекту стала російська Програма структурної реформи на залізничному транспорті [3]. Однак як і раніше держава має намір залишити за собою досить широкі повноваження в частині управління залізничною галуззю.

Тобто в цілому в Україні простежується варіант, схожий на російський, але, можливо, більш стриманий у змісті самого головного питання переходу до ринку – дерегулювання тарифів. Очевидно, що і тут на перший план виступлять оператори рухомого складу. Вони з'явилися в Україні так само, як і скрізь, наприкінці 90-х років. За станом на 2003-й рік працювали 12 приватних операторських компаній із власним парком порядку 35 тис. вагонів і часток у перевезеннях українськими залізницями до 10%. В 2004-м році компаній-операторів було вже порядку 18 з парком близько 43 тис. одиниць. В 2005 році приватний парк нараховував близько 49 тис. вагонів, і його частка в сумарних перевезеннях перевищила 26%. У 2009-м році парк досяг 53,3 тис. одиниць. Найбільш помітні оператори на Україні – це «Лемтранс», «Укрметаллургтранс», «ЕксІмТранс» (піввагони), «Спецтранссервіс» (цистерни під нафтовантажі та зріджений газ). У цілому приватники працюють практично тільки маршрутами з піввагонами [4].

Характерно, що самим «темним» при цьому є тарифне питання. Як відзначають українські незалежні експерти, розшифровка тарифу «Укрзалізниця» залишається поки закритою, як у цілому є досить мало прозорими і всі відносини операторів із залізничним транспортом.

У подальшому було створено Центральну комісію з реформування яка здійснювала аналіз та узгоджувала пропозиції щодо моделі ринку залізничних послуг в цілому і по кожному господарству окремо, а також проекти законодавчих та нормативних актів, необхідних для реформування галузі.

Наступним етапом на шляху реформування галузі стала Постанова Кабінету Міністрів України №1106 від 26 жовтня 2011р., яка містить основні напрями державної цільової програми реформування залізничного транспорту на період до 2019 р. [4, 5]. Державною цільовою програмою реформування залізничного транспорту передбачено створення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування як національного перевізника вантажів та пасажирів на ринку транспортних послуг, в господарстві якого об'єкти інфраструктури залізничного транспорту загального користування, що перебувають у власності держави. Передбачено, що реформування залізничного транспорту України відбуватиметься, так як і планувалось у попередній концепції, у три етапи.

Законопроект № 9337 від 24.10.2011 р. «Про особливості створення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» було ухвалено 23.02.2012 р. Зміна форми власності дозволяє прискорити реалізацію власних інвестиційних програм залізничного транспорту України. Компанія зможе залучати фінансування на модернізацію інфраструктури як своїх так і зовнішніх інвесторів та створювати спільні підприємства. Закон забороняє приватизацію або відчуження магістральних залізничних ліній, станцій, споруд, які прямо залучені в процес забезпечення перевезень, контактної енергомережі, систем контролю перевезень [6]. Створення такого акціонерного товариства на базі залізничного транспорту України відповідають міжнародній практиці, а також – вимогам міжнародних організацій та Європейського Союзу. Крім того, закон визначає, що створення, реорганізація та ліквідація товариства здійснюються за рішенням Кабінету міністрів України і не вимагатиме попереднього дозволу Антимонопольного комітету України.

Однак, пріоритетом для транспортного сектора, як і раніше є реформи для модернізації інфраструктури та покращення якості транспортних послуг які надаватимуться громадянам і

бізнесу. Кращим способом для досягнення цих цілей є залучення приватного капіталу в транспортний сектор. Однак поки залізничний транспорт знаходиться у власності держави це ускладнює залучення інвестицій для модернізації галузі.

Виходячи з вище зазначеного, бачимо, що зроблено вже багато шагів щодо проведення реформування залізничного транспорту України, але є ще низка невіршених питань. Стан магістралей залізничного транспорту залишається на низькому рівні, все також маємо високий знос основних виробничих фондів, низький рівень заробітної плати працівників, у порівнянні з країнами СНД. І це при не вдоволеному до кінця попиті на транспортно-логістичні послуги, у тому числі підвищеної якості. Виходить, з економікою залізничної галузі як і раніше не все в порядку.

Одним з рішень із даної ситуації є пропозиції Президента України щодо «часткової приватизації державної Укрзалізниці як частини економічного пакета, протягом наступних трьох років», які були представлені до парламенту у листопаді 2010 року [12]. Однак, існуюча система залізниць України не в змозі залучити інвестиції в модернізацію активів без державних гарантій.

Досвід ЄС показує, що поєднання державних і приватних інвестицій в залізничній інфраструктурі є набагато краще, ніж моделі тільки державної підтримки, як це відбувається в Україні.

Ще одним з не менш важливіших рішень щодо перспективи подальшого успішного проведення наміченого реформування залізничного транспорту до рівня реального цивілізованого транспортного ринку є вдосконалення організаційної структури управління галуззю. Удосконалена структура повинна легко, без додаткових витрат, адаптуватися до будь-яких змін економіки держави, змін обсягів залізничних перевезень і зміни форми власності галузі. При цьому необхідний якісний механізм державного регулювання проведення реформування залізничного транспорту. У першу чергу це вдосконалення законодавчо-правової та нормативно-правової баз до сучасних умов розвитку залізничної галузі. По-друге, фінансування збиткових пасажирських перевезень у місцевому русі. По-третє, забезпечення розвитку галузей, які обслуговують залізничні підприємства.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Концепція Державної Програми реформування залізничного транспорту від 27 грудня 2006 р. за № 651-р [Текст] // Офіц. вісник України. – К., 2007. – № 1. – 250 с.
2. Закон України «Про приватизацію майна державних підприємств» від 04 березня 1992 р. № 2164-ХІІ [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua>
3. Законопроект України «Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2015 роки» від 16 грудня 2009 р. № 1390 [Текст; Електрон. ресурс] // Магістраль. – К., 2011. – № 6 (Режим доступу: <http://magistral-uz.com.ua>).
4. Про створення Центральної комісії з реформування залізничної галузі [Текст; Електрон. ресурс] : Наказ Укрзалізниці № 132-Ц від 12.04.11 // Магістраль. – К., 2011. – № 6 (Режим доступу: <http://magistral-uz.com.ua>).
5. Про утворення робочої групи Укрзалізниці з реформування залізничного транспорту України [Електрон. ресурс] : Наказ Укрзалізниці від 12.04.2011 № 133-Ц. – Режим доступу: mintrans.gov.ua. – К., 2011. – 15 с.
6. Законопроект № 9337 від 24.10.2011 «Про особливості створення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [Текст] // Офіц. вісник України. – К., 2011. – № 4. – 160 с.
7. Гончаренко, В. П. О законодательных предпосылках реформирования железнодорожного транспорта Украины [Текст] / В. П. Гончаренко // Заліз. трансп. України. – К., 2007. – № 4. – С. 32–35.
8. Кривошипин, А. М. Региональная политика железных дорог Украины в период их реформирования [Текст] / А. М. Кривошипин, Г. Д. Эйтулис // Заліз. трансп. України. – К., 2007. – № 1. – С. 44–46.
9. Левицкий, И. Е. Реформирование железнодорожного транспорта Украины [Текст] / И. Е. Левицкий // Заліз. трансп. України. – К., 2007. – № 4. – С. 29–32.
10. Проблеми та основні напрямки реформування залізничного транспорту України [Текст] : навч. посібник / М. В. Макаренко [та ін.]. – К.: КУЕТТ, 2007. – 222 с.
11. Мукмінова, Т. А. Реформування залізничної галузі: ключові аспекти [Текст] / Т. А. Мукмінова // Заліз. трансп. України. – К., 2006. – № 3. – С. 10–13.
12. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України [Електрон. ресурс]. – К., 2011. – Режим доступу: <http://www.mtu.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 07.12.2011.
Прийнята до друку 15.12.2011.

Н. В. ГРИЦЕНКО

КОМПЛЕКСНЫЙ ОБЗОР РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА УКРАИНЫ

Реформирование железнодорожного транспорта Украины является сегодня одним из важных вопросов страны. В данной статье рассматриваются тенденции пути проведения реформирования железнодорожного транспорта за последние годы. Рассмотрены важнейшие этапы реформирования, которые были приняты относительно законодательных изменений.

Ключевые слова: реформирование, железнодорожный транспорт, акционерное общество

N. V. GRITSENKO

A COMPREHENSIVE REVIEW OF RAILWAY REFORM IN UKRAINE

At present the reform of railway transport of Ukraine is one of important issues in the state. This paper examined trends in the way of reform of rail transport in recent years. The major stages of reform, which were adopted on legislative changes, are considered/

Keywords: reform, railway transport, joint-stock company