УДК 656:338.2

Вікторія Соколова

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ РИНКУ ПОСЛУГ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

Визначені основні напрями інституціоналізації господарської діяльності підприємств залізничного транспорту. Одними із основних напрямків інституціоналізації господарської діяльності підприємств залізничного транспорту є ліцензування і технічне регулювання.

Ключові слова: *залізничний транспорт, інституціоналізація (державне регулювання), ліцензування, технічне регулювання, конкуренція.*

Определены основные направления институционализации хозяйственной деятельности предприятий железнодорожного транспорта. Одними из основных направлений институционализации хозяйственной деятельности предприятий железнодорожного транспорта являются лицензирование и техническое регулирование.

Ключевые слова: *железнодорожный транспорт, институционализация, лицензирование, техническое регулирование, конкуренция.*

Basic directions of government control of economic activity of enterprises of railway transport are certain. One of basic directions of government control of economic activity of enterprises of railway transport are licensing and technical adjusting.

Keywords: *railway transport, government control, licensing, technical adjusting, competition.*

Постановка проблеми. В останні десять років Україна активно працює у напрямку приєднання до світових суспільно-економічних процесів: активна робота у Світовій організації торгівлі, отримання асоційованого членства у Європейському Союзі (далі – ЄС). Транспорт, як основна ланка господарства країни повинна розвиватися випереджальними темпами та сприяти сталому розвитку економіки, добробуту українців та участі України у міжнародному поділі праці.

Ефективність роботи транспортної галузі значною мірою залежить від державної політики та регуляторних методів, спрямованих на технічний та технологічний розвиток транспортної інфраструктури, яка інтегрована із Пан'європейськими транспортними мережами, тому що розвинена транспортна система є передумовою економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і якості життя населення.

Частка транспортного сектора у валовому внутрішньому продукті України (за даними Державного комітету статистики України) станом на 2010 р. становила біля 4,22 %.

© Соколова В. В., 2012

Чисельність працівників галузі становила біля 2 % від загальної чисельності зайнятого населення. Це обумовлено вигідним географічним положення України та проходженням по території країни найпотужніших транспортних коридорів.

Згідно з програмним документом «Україна 2020: Стратегія національної модернізації», перспективний розвиток економіки України оптимістично оцінюється як інвестиційно-інноваційний, який має забезпечити підвищення її конкурентоспроможності. Якщо у 2009 – 2012 роках передбачається гальмування розвитку через світову кризу, то період 2013 – 2020 років має стати важливим етапом прискорення економічного і соціального розвитку України та забезпечити темпи зростання ВВП на 6 – 6,5 % на рік.

Передбачається, що в період 2009 - 2012 років середньорічні темпи збільшення обсягів вантажних перевезень становитимуть 3,7 %, пасажирських – 2,3 %. Цей період вимагає підтримки транспортного сектора з проведенням ефективної регуляторної політики та залученням інвестицій.

Сьогодні транспортний сектор економіки України у цілому задовольняє лише базові потреби економіки та населення у перевезеннях. Рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень пасажирів та вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на довкілля не відповідають сучасним вимогам.

Залишається низьким рівень сервісного обслуговування клієнтів, недостатньо використовується наявний транзитний потенціал і вигідне географічне положення країни. Спостерігається відставання в розвитку транспортної інфраструктури, транспортно-логістичних технологій, мультимодальних перевезень, рівня контейнеризації, що зумовлює високу частку транспортних витрат у собівартості продукції.

Залізничний транспорт України є транспортом, орієнтованим на перевезення вантажів гірничо-металургійного комплексу. Оскільки цей сектор економіки орієнтований на зовнішній ринок і є вразливим від коливання попиту на ринку металу, то і попит на послуги залізничного транспорту на відповідних товарних ринках, на фоні фінансово-економічної кризи, що наближається, стає особливо очевидним. Тенденції зростання обсягів доходів у сфері надання послуг з перевезень пасажирів підприємства залізничного транспорту зазнають усе більшого зниження у зв'язку із зростанням конкуренції з боку автомобільного транспорту.

Галузь залізничний транспорт у цей час перебуває винятково у сфері державного управління та регулювання. Основна форма власності на підприємствах, які забезпечують більше 90% обороту грошової маси від діяльності, пов'язаної з наданням послуг залізничного транспорту, знаходиться у державній власності. Це, з одного боку, забезпечує прогнозованість та планомірність обороту грошової маси, навіть у кризових умовах, а з другого – стримує розвиток та оновлення основних засобів залізничного транспорту, оскільки держава, як свідчить практика, не може забезпечити відповідне фінансування, яке необхідне для його сталого розвитку. Але конституційні основи правового господарського порядку в Україні передбачають забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та недопущення використання власності на шкоду людини і суспільству [1].

На залізничному транспорті майже відсутнє конкурентне середовище. Країни Європи та більшість країн СНД вже провели реформування залізничного транспорту, відділивши господарські функції від регуляторних, природно-монопольну інфраструктуру від потенційно конкурентного ринку операторських компаній.

Ситуація, в якій на даний час знаходиться залізнична галузь, потребує проведення інституційних перетворень, в першу чергу, в частині формування державної регуляторної політики щодо діяльності залізничного транспорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державного регулювання діяльності залізничного транспорту знайшли відображення у працях українських та російських вчених та фахівців Ю. С. Бараша, Г. Д. Ейтутіса, Є. М. Сича, Н. М. Колесникової, М. В. Макаренка, Ю. М. Цвєтова, В. Г. Галабурди, Г. В. Бубнова, Ю. І. Соколова, Д. О. Мечерета, Л. В. Шкурина, П. В. Куренкова та ін., але питанням удосконалення державного регулювання діяльності залізничного транспорту поки ще не приділяється належної уваги, в той час як ефективність роботи галузі значною мірою залежить від державної політики та регуляторних методів, спрямованих на її розвиток.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних напрямків інституціоналізації господарської діяльності підприємств залізничного транспорту.

Виклад основного матеріалу. Необхідність реформування транспортної галузі, особливо залізничного транспорту, а саме: перехід від пострадянських методів керування галуззю до ринкових методів спонукав Уряд України прийняти довгостроковий програмний документ розвитку транспортної галузі.

Основними напрямками розвитку транспортного сектора економіки України на період до 2020 року є:

– розвиток транспортної інфраструктури та модернізація рухомого складу для забезпечення зростаючої мобільності населення та прискорення переміщення товаропотоків;

– забезпечення конкурентоспроможності, безпеки та якості транспортних послуг для споживачів;

– інтеграція до Пан'європейської транспортної мережі і розвиток експорту транспортних послуг;

– підвищення ефективності державного управління і регулювання ринком транспортних послуг та розвиток конкурентного середовища;

– підвищення екологічності, енергоефективності транспортних процесів та безпеки перевезень пасажирів і вантажів.

Основними пріоритетами розвитку транспорту відповідно до транспортної стратегії є:

– інтегрування транспортної системи України в європейську та світову і приведення у відповідність до євростандартів;

– підвищення державних соціальних стандартів транспортного обслуговування населення;

– прискорена адаптація вітчизняного законодавства до європейських норм та стандартів;

– впровадження нормативних актів, які відповідають положенням та вимогам міжнародних угод;

– розвиток експорту транспортних послуг, ефективна реалізація транзитного потенціалу України, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного транспорту на міжнародному ринку транспортних послуг;

– поліпшення інвестиційного клімату, залучення інвестицій на умовах концесій, державно-приватного партнерства, удосконалення механізму лізингу транспортних засобів;

– створення сприятливих умов, які забезпечуватимуть привабливість транспортної діяльності для залучення приватного, у тому числі іноземного, капіталу;

– здійснення ефективної тарифної політики, спрямованої на забезпечення збалансування інтересів суспільства, транспортних підприємств та споживачів їх послуг;

– здійснення структурних реформ на залізничному транспорті;

– удосконалення державної системи забезпечення безпеки на транспорті та формування системи державного нагляду за безпекою руху, підконтрольної центральному органу виконавчої влади з питань транспорту та зв'язку, з метою розмежування функцій управління діяльністю та контролю;

– стимулювання сталого розвитку транспорту шляхом надання переваги екологічно чистим та енергоефективним видам транспорту, зниження техногенного навантаження транспорту на довкілля, а також шляхом розвитку громадського пасажирського транспорту як альтернативи стрімкій автомобілізації країни [2].

З метою виконання основних напрямів реалізації стратегії розвитку транспортної галузі були сформовані основні пріоритети її розвитку, до яких належить: забезпечення конкурентоспроможності та якості транспортних послуг, Європейська інтеграція та розвиток експортного потенціалу транспортних послуг, підвищення ефективності державного управління тощо.

На сучасному етапі розвитку економіки України конкурентоспроможність та якість транспортних послуг вантажного транспорту можливо досягнути такими шляхами, як:

– розвиток ринку транспортних послуг, логістики, транспортно-складської та інформаційної інфраструктури, вантажного транспорту;

– створення сприятливих технічних, правових, організаційних і фінансово-економічних умов розвитку інтермодальних перевезень і справедливих ринкових умов конкуренції між транспортними операторами;

– впровадження концепцій і технологій управління ланцюгами поставок та інтеграція транспортних і виробничих процесів;

– забезпечення пріоритетного розвитку інфраструктури міжнародних транспортних коридорів, їх функціонування на основі сучасних логістичних технологій, наскрізного тарифу, швидкості доставки, збереження вантажів, інформаційної підтримки, відсутності адміністративних бар'єрів.

Підвищення якості послуг пасажирського транспорту має забезпечувати доступність та якість транспортних послуг для усіх верств населення відповідно до соціальних стандартів. Враховуючи стійку тенденцію до урбанізації країни й особливо інтенсивний розвиток великих міст транспорт загального користування має стати альтернативою індивідуальному автомобільному транспорту. Реалізація цих вимог передбачається шляхом розроблення та впровадження нових видів транспортних засобів і державних соціальних стандартів і нормативів, а також поліпшення обслуговування осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Розвиток транспортної галузі значною мірою залежить від державного регулювання транспортних послуг, яке передбачає:

– запровадження єдиної системи державного регулювання та контролю діяльності з надання транспортних послуг;

– запровадження прозорих механізмів видачі ліцензій та дозволів на надання транспортних послуг для споживачів;

– запровадження прозорих ліцензійних умов надання транспортних послуг та процедур перевірки додержання цих ліцензійних умов;

– запровадження, проведення конкурсів на право здійснювати перевезення пасажирів та вантажів під час видачі ліцензії і дозволів, а також стимулюючих механізмів для оновлення рухомого складу;

– лібералізацію ціноутворення та запровадження конкурентного середовища на ринках транспортних послуг;

– затвердження прозорих правил (методик) зміни та формування тарифів на надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів.

Курс на європейську інтеграцію України висуває принципово нові завдання щодо принципів та підходів формування системи державного управління та регулювання у транспортній галузі.

Укладення Угоди про асоційоване членство України в ЄС вимагає від України проведення гармонізації та адаптації законодавства, чинних нормативних документів та стандартів до європейських, удосконалення технології перетину державного кордону України, забезпечення експлуатаційної сумісності (інтероперабельності) транспортних мереж, реструктуризації та оновлення транспортного сектора України з використанням цивільної глобальної навігаційної супутникової системи.

Державне управління та регулювання в транспортній галузі має на меті забезпечити:

– своєчасне, повне та якісне задоволення потреб виробництва та населення в транспортних послугах оборони України;

– захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування;

– безпечне функціонування транспорту;

– додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи;

– захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг;

– створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту;

– обмеження монополізму та розвиток конкуренції;

– координацію роботи різних видів транспорту;

– ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту;

– охорону навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту.

Основними засобами, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів господарювання є ліцензування, технічне регулювання (стандартизація і сертифікація) та регулювання цін і тарифів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг [1]. Але структурні реформи на залізничному транспорті мають особливості і спрямовані на розвиток та вдосконалення ринку транспортних послуг, зменшення безпосередньої участі держави в господарської діяльності підприємств транспорту та скорочення монопольного становища у цьому секторі економіки, тому державне регулювання у галузі залізничного транспорту, по-перше, передбачає розмежування господарських функцій та функцій управління, по-друге – розподіл природно-монопольного та конкурентного секторів господарювання, забезпечення рівноправного доступу до інфраструктури залізничного транспорту суб'єктів господарювання різних форм власності, які займають монопольне становище, по-третє – створення операторських компаній в галузях управління інфраструктурною складовою залізничного транспорту, локомотивним та вагонними парками тощо.

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих напрямків інституціоналізації господарської діяльності визначаються ГКУ та Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про захист прав споживачів», «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності»,

«Про транспорт», «Про залізничний транспорт» та іншими законодавчими актами. [3–8].

Одним із основних напрямків інституціоналізації господарської діяльності підприємств транспорту є ліцензування.

Основними принципами державної політики у сфері ліцензування є: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, захист життя і здоров'я громадян та навколишнього природного середовища, а також забезпечення безпеки держави [3].

В Україні ліцензування запроваджувалось для тих видів діяльності, які мають суттєвий вплив на економіку та безпеку Держави та повинне забезпечити:

– формування умов існування прозорих правил на ринку транспортних послуг;

– скорочення монопольного становища, підвищення конкурентоспроможності, забезпечення безпеки та якості транспортних послуг для всіх споживачів;

– розвиток транспортно-експедиторського обслуговування та системи операторів перевезень;

– розроблення та впровадження високоефективних логістичних технологій, які забезпечуватимуть якісні критерії всього спектра транспортних послуг і підвищення продуктивності транспортної системи;

– впровадження фінансово-економічної моделі, яка забезпечить чіткий і прозорий розподіл фінансових потоків залізниць;

– поетапну ліквідацію перехресного субсидування пасажирських залізничних перевезень за рахунок доходів від інших видів діяльності залізниць;

– визначення всіх видів діяльності, безпосередньо не пов'язаних з перевезеннями залізницями, для подальшого планування роботи з ними;

– покращення управління та контролю допуску перевізників і транспортних засобів до надання послуг з перевезення пасажирів транспортно-експлуатаційних витрат, охорони довкілля, безпеки дорожнього руху та надання оператору транспортного засобу ліцензії відповідно до стандартів ЄС;

– забезпечення регулювання діяльності об'єктів інфраструктури залізничного транспорту та удосконалення правовідносин міх ними та операторами перевезень.

Цей напрямок інституціоналізації передбачає надання підприємству транспорту право (ліцензію) здійснювати відповідний вид діяльності у разі виконання ліцензійних умов.

Ліцензійні умови є основним регулятором, за допомогою якого ліцензіар встановлює вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних, технічних, технологічних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні цього виду господарської діяльності або окремої її частини [3]. Вони повинні бути гнучкі та адекватні – враховувати інтереси транспортних підприємств, які працюють на ринку транспортних послуг і займають монопольне положення, та підприємств транспорту, які працюють на суміжних транспортних ринках з врахуванням їх виробничих можливостей та забезпечувати у кожному випадку виконання показників якості та безпеки надання послуг. Велика різноманітність технологічних процесів виконання діяльності надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів вимагає від розробника ліцензійних умов гнучкості та впевненості у адекватності обраних вимог до суб'єктів господарювання.

Допоміжним регулятором, з цього напрямку інституціоналізації, є порядок контролю за додержанням ліцензійних умов, за допомогою якого ліцензіар встановлює порядок його взаємодії з підприємством транспорту у період дії ліцензії [3]. Побудова такого регулятора повинна враховувати важливість транспортного сектора в економіці країни.

При обранні вимог, які започатковуються у цьому регуляторі, необхідно також враховувати в якому секторі транспортного ринку працюють те або інше підприємство. Наприклад, до підприємств, які працюють на ринку транспортних послуг в умовах монопольного становища, не можна застосувати таку вимогу як анулювання ліцензії. Разом з тим до підприємств, які працюють в умовах роботи на суміжних транспортних ринках, можуть бути застосовані санкції у вигляді анулювання ліцензії.

Другим по значенню з напрямків інституціоналізації господарської діяльності є технічне регулювання [1]. Цей напрямок інституціоналізації передбачає оцінку відповідності процесу надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом суб'єктом господарювання, вимогам, які встановлені у технічних регламентах [7]. Під оцінку відповідності підпадають технологічні процеси, які забезпечують перевезення пасажирів, вантажів, багажу, вантажобагажу, проектування (з урахуванням робіт з вишукування), виробництво, будівництво, монтаж, наладку, введення в експлуатацію елементів інфраструктури, транспортних засобів, професійної компетентності персоналу, що працює на підприємствах транспорту, та які задокументовані згідно з законодавством.

Взаємозв'язок цих двох напрямків інституціоналізації господарської діяльності найшов відображення у підзаконних актах, що запроваджують ліцензування господарської діяльності, а саме у постанові Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 712 «Про внесення змін до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» [9] та у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності щодо надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом, затверджених спільним наказам Міністерства транспорту України та Держкомпідприємництвом [10].

У цих документах зазначено, що рішення, які приймаються за другим напрямком інституціоналізації господарської діяльності, є підставою для прийняття рішення щодо видачі ліцензії, тому що є впевненість у можливості якісно та безпечно надавати послуги залізничного транспорту суб'єктом господарювання.

Аналіз діючих нормативних документів та проектів законодавчих актів за цими напрямками інституціоналізації господарської діяльності свідчить, що документи, які регламентують ліцензійну діяльність та технічне регулювання, на цей час не враховують вимоги та потребують переробки. Крім цього на підставі аналізу вище позначених документів та наукової літератури за цим напрямком було встановлено, що:

– у нормативних документах не визначені такі основоположні терміни, як послуга залізничного транспорту, ринок послуг залізничного транспорту та інші терміни із сфери інституціоналізації діяльності за цим напрямком;

– відсутній класифікатор послуг залізничного транспорту, який би систематизував відповідним чином послуги, що надаються;

– необхідно розробити Ліцензійні умови щодо здійснення діяльності на ринку послуг залізничного транспорту, що знаходиться у монопольному стані та на суміжних ринках цих послуг та Порядку контролю цих ліцензійних умов з урахуванням вимог європейського законодавства у цей сфері діяльності;

– необхідно внести зміни до чинних Ліцензійних умов щодо надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом [10] та Порядку контролю ліцензійних умов щодо надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства з урахуванням вимог європейського законодавства у цій сфері діяльності [11];

– необхідно розробити Правила оцінки відповідності послуг залізничного транспорту вимогам чинних регламентних технічних умов з урахуванням вимог директиви Європейського Парламенту і Ради 2004/49/ЄС від 29 квітня 2004 року про безпеку

залізниць у Співтоваристві [12], яка вносить зміни до Директиви Ради 96/18/ЄС про ліцензування підприємств залізничного транспорту [13] та до Директиви 2001/14/ЄС про розподіл потужностей залізничних інфраструктур та стягнення платежів за використання залізничної інфраструктури та про сертифікацію безпеки [14];

– необхідно розробити Систему розрахунків за виконання робіт з оцінки відповідності послуг залізничного транспорту.

Актуальність вище зазначених завдань визначено у постановах та дорученнях Кабінету Міністрів України [15], а також наказах та дорученнях Міністерства інфраструктури України та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України.

Висновки: 1. Визначені основні напрямки інституціоналізації господарської діяльності підприємств залізничного транспорту.

2. Одними із основних напрямків інституціоналізації господарської діяльності підприємств залізничного транспорту є ліцензування та технічне регулювання.

3. Визначені основні регулятори, за допомогою яких ліцензіар встановлює контроль за діяльністю підприємств залізничного транспорту.

4. Визначені першочергові нормативно-правові акти, які потребують доопрацювання, з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Господарський* кодекс України.

2. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року».

3. *Закон* України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

4. *Закон* України «Про захист прав споживачів».

5. *Закон* України «Про транспорт».

6. Закон України «Про залізничний транспорт».

7. Закон України «Про підтвердження відповідності».

8. Закон України «Про стандартизацію».

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 712 «Про внесення змін до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності».

10. Наказ Міністерства транспорту України та Держкомпідприємництвом від 08 червня 2001 р. № 85/363 «Про затвердження Ліцензійних умов щодо надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом».

11. Наказ Міністерства транспорту України та Держкомпідприємництвом від 11 лютого 2002 р. № 16/73 «Про затвердження Порядку контролю Ліцензійних умов щодо надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом».

12. Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/49/ЄС від 29 квітня 2004 року про безпеку залізниць у Співтоваристві.

13. Директива Ради 96/18/ЄС про ліцензування підприємств залізничного транспорту.

14. Директиви 2001/14/ЄС про розподіл потужностей залізничних інфраструктур та стягнення платежів за використання залізничної інфраструктури та про сертифікацію безпеки.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 2010 р. № 193 «Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом».