

УДК 656.2:658

Олена Петренко

РЕФОРМУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ – РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Розглянуті питання, що стосуються стану і перспектив розвитку залізничного транспорту в межах сформованих інституційних умов, проаналізовані проблеми, які зумовили необхідність проведення реформи, пояснена необхідність державної підтримки та регулювання галузі.

Ключові слова: залізничний транспорт, реформування, економічні реформи, проблеми залізниць, державна підтримка галузі, закони України.

Рассмотрены вопросы, касающиеся состояния и перспектив развития железнодорожного транспорта в рамках сложившихся институциональных условий, проанализированы проблемы, которые обусловили необходимость проведения реформы, объяснена необходимость государственной поддержки и регулирования отрасли.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, реформирование, экономические реформы, проблемы железных дорог, государственная поддержка отрасли, законы Украины.

Problems concerning the status and prospects of development of rail transport in the framework of existing institutional conditions, analyzed the problems that led to the need for reform, explained the need for government support and regulation of the industry.

Keywords: railway transport, reform, economic reform, problems of railways, government support for the industry, the laws of Ukraine.

Постановка проблеми. Залізничний транспорт України – основна складова транспортної системи і базова галузь країни, безпосередньо впливає на розвиток її економіки. На сьогодні залізничний комплекс України містить розгалужену мережу залізниць, розвинену інфраструктуру і значну кількість рухомого складу. Наявна технічна озброєність і стабільність роботи залізниць дозволяли їм до останнього часу в цілому задовольняти потреби національної економіки і населення в перевезеннях і залишатися цілком конкурентоспроможним видом транспорту.

Реформування економіки України і, зокрема, її суперечливість, призвели до різкого падіння виробництва та значного зниження обсягів вантажних перевезень. Проте «обвального» порушення транспортного обслуговування потреб економіки не відбулося, і працездатність залізниць була збережена. Упродовж усього періоду існування в умовах самостійності українські залізниці належним чином виконували свої завдання, субсидуючи пасажирські й вантажні перевезення продукції окремих галузей промисловості. Однак падіння економіки призвели фінансовий стан залізничної галузі до критичного рівня, в результаті чого виникли проблеми з простим відтворенням основних фондів, технічним переоснащенням та інноваціями.

© Петренко О. О., 2014

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реформування залізничного транспорту України присвячені праці українських учених Бакаєва Л. О., Гаєвської Л. М., Кулаєва Ю. Ф., Макаренка М. В., Мукмінової Т. О., Новікової А. Н., Цветова Ю. М., Ревенка В. Л., Сича Є. М., Ейтутіса Г. Д. Значний внесок у розвиток економічної теорії залізничного транспорту здійснили також російські вчені Абрамов А. П., Белов І. В., Винниченко Н. Г., Галбурда В. Г., Дмитрієв В. А., Ілловайський Н. Д., Канторович Л. В., Крейнер А. В., Лapidус Б. М., Мазо Л. А., Резер М. М., Терьошина Н. П., Толкачова М. М., Царьов Р. М., Шафіркін Б. І. та ін.

Широкого висвітлення ця проблема (як з точки зору теоретичного розгляду моделей залізничної реформи, так і у формі деяких практичних рекомендацій для залізниць) набула у працях зарубіжних авторів. Серед них такі класики, як Ж. Матьє, К. Неш, М. Савінї, Л. Томпсон. Моделі реформ залізниць детально досліджувалися Ф. Батіссом, Дж. Далтоном, П. Теллером, У. Шефердом, Дж. Шортом, Ф. Уілнером, У. Уотерсом.

Останніми роками з'явилися роботи, у яких зроблено спроби виявити загальні закономірності економічних реформ, і починаючи з 70-х років минулого століття, ці питання дістали подальшого розвитку в рамках неінституціонального напрямку економічної науки в працях І. О. Олександрова, В. П. Вишневського, В. В. Дементєва, Д. Норта, В. М. Полтеровича.

Разом з тим серед наявної літератури небагато публікацій, у яких було б виконано порівняння практичної реалізації різних форм і методів реформування залізничного транспорту, а підсумком відповідних досліджень часто є представлення тих чи інших результатів, отриманих у певній країні. Крім того, нерідко реформи на залізничному транспорті розглядаються відокремлено, поза контекстом економічної ситуації та політики держави. Рішення, яке виглядає абсолютно логічно і передбачуване в одному випадку і одному інституціональному середовищі, може виявитися незрозумілим або хибним в іншому інституціональному середовищі і якщо розглядати його поза межами певної моделі економіки.

Мета статті. Ситуація, що склалася у сфері залізничного транспорту України, диктує необхідність прийняття конкретних і адекватних кроків з адаптації галузі до сучасних ринкових умов. Публікації останніх років дають підставу говорити про наявність великого інтересу до проблеми його реформування. Недостатня розробленість цієї проблеми та її суттєва значимість для підвищення ефективності залізничного транспорту визначили актуальність статті, її мету і завдання [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. Залізничний транспорт є однією з найважливіших галузей національної економіки. За своєю суттю він є посередником між виробниками і споживачами товарів і пов'язує в господарський єдиний цілісний простір галузі народного господарства окремі підприємства, економічні райони. Ефективність функціонування залізниць є необхідною умовою стабільного розвитку і структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, захисту економічних інтересів країни [2]. Як невід'ємна частина продуктивних сил країни залізничний транспорт суттєво впливає на розвиток національної економіки. Повні транспортні витрати народного господарства України у сфері виробництва та обігу складають близько 10% валового суспільного продукту. Транспортна складова у вартості виробленої продукції дорівнює приблизно 13%.

Історично залізничний транспорт виділився в самостійну сферу виробництва. Однак, у порівнянні з іншими видами виробничої діяльності, він має свої суттєві особ-

ливості. Перш за все, за відмінністю від більшості інших сфер економіки, залізничний транспорт об'єктивно потребує державного регулювання.

Через свою специфіку залізничний транспорт залишається об'єктом державного регулювання в усіх країнах і за будь-яких форм організації його роботи. Перш за все, це пов'язане з питаннями обороноздатності країни і забезпечення ефективності функціонування національної економіки. Крім того, як і всі інфраструктурні галузі економіки, залізничний транспорт, одночасно з вирішенням економічних завдань, зобов'язаний забезпечувати ефективне виконання цілої низки «неекономічних» функцій: соціальних, політичних, екологічних [3]. Однак при цьому ступінь державного регулювання в різних країнах розрізняється і визначається їх конкретними соціально-економічними умовами.

Залізничний транспорт є більш інерційною системою, ніж інші галузі матеріального виробництва. Витрати на його розвиток не забезпечують негайної віддачі і можуть окупитися лише в майбутньому, коли заходи будуть не тільки здійснені, а й належним чином освоєні. Ще К. Маркс зазначав, що «...отрасли производства, которые, как, например, постройка железных дорог, сравнительно длительное время, год или более не доставляют ни средств производства, ни жизненных средств и вообще в течение этого времени не дают какого-либо полезного эффекта, но, конечно, отнимают от всего годового производства и труд, и средства производства, и жизненные средства» [4].

Економічна теорія і світова практика господарського життя доводять, що єдиним засобом досягнення поставленої мети є побудова і впровадження правил господарської діяльності, заснованої на свободі укладення та розірвання контрактів, жорстке державне забезпечення прав власності і виконання контрактних зобов'язань при повному виключенні іншого втручання держави в господарчу діяльність. Залізничні перевезення – така ж господарча діяльність, як і будь-яка інша.

На сучасному етапі роль і значення залізничного транспорту буде збільшуватись, що пов'язане з вирішенням ключових проблем соціально-економічного розвитку країни. Це обумовлює необхідність здійснення ринкових трансформацій з метою забезпечення ефективного функціонування залізниць в ринковому середовищі, встановленні ринково обґрунтованих тарифів, зниження транспортних витрат у вартості продукції, створення конкурентного середовища на ринку залізничних перевезень.

Сьогодні, коли ринкові відносини все більше набувають розвитку в усіх галузях економіки України, її залізничний транспорт, як повноправний суб'єкт ринку, має адекватно вписуватися в ці відносини. З урахуванням власної специфіки він покликаний забезпечувати нормальне функціонування вільного економічного простору держави.

Реформи можуть бути протиставлені еволюції, коли економічний розвиток представляє процес, що відбувається під впливом різного роду окремих факторів. Вони здійснюються певними структурами, які розробляють і реалізують план трансформації на основі дослідження діючих у цій сфері економічних механізмів [5]. Загальною ідеологією реформ на залізницях світу є децентралізація та розвиток ринкових відносин, однак форми і методи їх проведення дуже різноманітні [6]. Накопичений при цьому значний досвід свідчить про те, що результати реформ істотно залежать від початкових умов – від сформованої системи економічних і політичних інститутів, ступеня розвитку реформованого ринку, загального стану економіки країни та ін. Тому основне завдання теорії реформування полягає у відшуванні раціональної стратегії накреслених перетворень різних інститутів у тих чи

інших конкретних обставинах. Для її вирішення потрібний детальний аналіз досвіду реформування залізниць у різних країнах; успіхи і невдачі проведених реформ мають отримати теоретичне пояснення.

Історично на залізницях світу склався високий ступінь інтеграції державної влади та економічних відносин. Тому на них відсутні чіткі критерії ефективності діяльності, які встановлювалися самими ж державами. Наслідком цього стали обмеженість відповідальності за результатами діяльності, відсутність стимулів до розвитку, захист від конкуренції тощо, що значно обмежувало реалізацію їх потенціалу.

У результаті прийшло розуміння того, що держава повинна перестати бути домінуючим власником, суб'єктом економічних відносин у країні, і все більшої популярності почали набувати ідеї зменшення державного регулювання, скорочення частки держави в економіці, в тому числі за рахунок приватизації державної власності. Деякі теоретики навіть стверджували, що державне регулювання завдає більшої шкоди, ніж користі – втрати монополії, що виникають внаслідок державного регулювання конкуренції перевищують втрати від «чистої» монополії [7, 8]. Крім того, «Причиной экономических кризисов являются отнюдь не таинственные сбои в системе свободной рыночной экономики, а как раз наоборот: систематическое вмешательство государства в рыночный процесс» [9].

У зв'язку із цим в більшості країн загальний напрямок реформ залізничного транспорту можна позначити, як роздержавлення, розуміючи під цим зняття державою із себе певної частини функцій. Однак, поряд з цим, незаперечним є і той факт, що держава необхідна там, де можливості ринку обмежені. Тут вона виступає повноправним економічним суб'єктом, який виробляє ті товари та послуги, які приватний сектор не може виробляти або робить це менш ефективно. Крім того, з держави не знімається зобов'язання щодо підтримки тих чи інших секторів економіки, і при цьому форми, а також ступінь його активності та масштабність повинні залежати як від сформованої структури галузі та сталих зв'язків і відносин, так і від інститутів політики та права.

У залізничному транспорті, як галузі економіки, практично протягом всієї історії поєднувалися комерційні та соціальні функції. Це не є винятком, оскільки в такому ж становищі перебувають освіта, охорона здоров'я та деякі інші галузі. У них неминуче стикаються або перехрещуються сфери діяльності держави зі сферами діяльності приватних та неурядових підприємств. Приклади взаємовідносин між соціальними і комерційними функціями, між державою і вільним підприємництвом можна знайти в історії багатьох країн. Характер цих відносин дуже різноманітний, і в кращому випадку – це взаємодія, і в гіршому – конфлікти [10].

У цьому сенсі економіка залізничного транспорту не може претендувати на назву «чисто ринкової». У відносинах з ним держава повинна виступати як:

- власник та інвестор у розвиток;
- менеджер;
- регулятор;
- клієнт, замовник соціальних послуг і послуг державним відомствам.

Разом з тим, з одного боку держава повинна створити умови для одержання максимального прибутку приватним підприємцям, забезпечувати ефективну реалізацію наявного потенціалу, і з іншого – забезпечити пріоритет соціальних цілей, що робить її почасти несумісною з ринком шляхом свого втручання в природний хід економічного розвитку [11]. Таким чином, ствердження про те, що втручання держави

в ринкову економіку завжди шкідливо такою ж мірою є невірним, як і ствердження про необхідність присутності держави скрізь і завжди.

На сьогодні в загальній постановці проблема співвідношення держави та економіки вважається вирішеною – вони взаємопов'язані. Однак дискусійним залишається питання про межі державного втручання в економіку. Співіснування держави і приватного підприємництва в «соціально-комерційних галузях» має величезний багатовіковий досвід, проте і до теперішнього часу у вирішенні цієї проблеми не знайдено збалансованого компромісу й існують прихильники крайніх сценаріїв, якщо не в загальній формі, то в застосуванні до конкретних секторів і організацій. З цього приводу економісти постійно і багато дискутують, але практичні рішення часто визначаються політичними та ідеологічними мотивами.

Таким чином, у сфері залізничного транспорту виникає необхідність розробки відповідної економіко-правової концепції, або іншими словами – інституційної системи державно-приватного партнерства. В Україні перші кроки в цьому напрямку вже зроблено – 31.10. 2010 р. набув чинності Закон «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р., який уперше в історії країни встановив законодавчу основу для здійснення будь-яких видів співпраці держави і приватного сектора [12].

Сьогодні у світі представлені практично всі види власності на рухомий склад і залізничну інфраструктуру. Як свідчить досвід, у кожній з них є як позитивні, так і негативні сторони. Не можна однозначно стверджувати, що приватизація залізниць за своєю суттю бажана, або, тільки державна власність гарантує належний рівень обслуговування її користувачів, оскільки вид власності транспортних підприємств не визначає ні необхідні, ні достатні умови належної якості перевезень. З одного боку, практика доводить, що результати діяльності залізниць в умовах державної монополії з часом можуть стати незадовільними і економічні результати їх роботи, за рідкісними винятками, виявляються гірше, ніж приватних компаній. З іншого боку, внаслідок величезних масштабів і високої капіталоємності залізничної галузі варіант приватної власності не може забезпечити всі умови для її масштабного розвитку.

Таким чином, сама по собі альтернативна постановка питання про ефективність форми власності не є плідною, і «вибір між ринком і державою є лише вибором між різними ступенями і типами недосконалостей» [13]. Як державна, так і приватна власність є невід'ємними інститутами ринку, тому у кожному конкретному випадку питання про доцільність вибору будь-якої з них вирішується шляхом знаходження адекватного прагматичного компромісу між ринковим саморегулюванням і державним регулюванням [14].

Висновки та пропозиції. Таким чином, при проведенні реформи на залізничному транспорті особливу увагу в першу чергу треба звернути на формування інституціонального середовища у відносинах власності, яка повинна забезпечувати: ефективно працюючу правову базу; збалансованість інтересів окремих суб'єктів ринкових відносин; наявність бар'єрів для адміністративного чиновницького свавілля та корупції; фінансову прозорість економічних суб'єктів, що перешкоджає функціонуванню тіньових схем.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Петренко Е. А.* Реформирование железнодорожного транспорта Украины: теория, проблемы, пути решения: моногр./ Е. А. Петренко; НАН Украины, Ин-т экономики пром.-сти. – Донецк, 2011. – 358 с.
2. *Концепция* развития транспортно-дорожного комплекса Украины на среднесрочный период и до 2020 года // Транспорт. – 2001. – № 29. – С. 27 – 32.
3. *Якунин В. И.* Железные дороги России и государство: моногр. / В. И. Якунин. – М.: Научный эксперт, 2010. – 432 с.
4. *Маркс К.* Капитал: Критика политической экономии. Т. 2, кн. 2. Процесс обращения капитала / К. Маркс; Под ред. Ф. Энгельса. – М.: Эксмо, 2012. – 1198 с.
5. *Петренко Е. А.* Стратегия институциональных преобразований в сфере железнодорожного транспорта/ Е. А. Петренко// Економіка промисловості. – 2011. – № 2-3(54 – 55). – С. 99 – 103.
6. *Петренко Е. А.* Реформирование железнодорожного транспорта – теория и мировой опыт: [монография]/ Е. А. Петренко; НАН Украины, Ин-т экономики пром.-сти. – Донецк: Юго-Восток, 2010. – 413 с.
7. *Posner R. A.* Natural Monopoly and its Regulation / R. A. Posner // Stanford Law Review. – 1969. – Vol. 21. – P. 548 – 643.
8. *Posner R.* The social cost of monopoly and regulation / R. Posner // Journal of Political Economy. – 1975. – Vol. 83, № 4. – P. 807 – 827.
9. *Ротбард Мюррей.* Власть и рынок. Государство и экономика / Мюррей Ротбард; Пер. с англ. Б. С. Пинскера; науч. ред. Г. Р. Сапов. – М.-Челябинск: Социум, 2003. – 415 с.
10. *Реформирование* железнодорожного транспорта. Уроки мирового опыта.– Самара: Поволжское отделение инженерной академии, 2005. – 19 с.
11. *Петренко О. О.* Державні промислові підприємства в системі економіки України / О. О. Петренко // Торгівля і ринок України: Темат. зб. наук. пр. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2006. – Вип. 21. – Т.1. – С. 141 – 146.
12. *Закон України «Про державне – приватне партнерство»* від 1 липня 2010 р. № 2404 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
13. *Wolf C.* Markets of Governments. Choosing between Imperfect Alternatives / C. Wolf. – Cambridge, 1988.
14. *Stiglitz J.* On the economic role of the state / J. Stiglitz. – Oxford, 1989.