

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДИРЕКТИВ ЄС ЩОДО ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ

IMPLEMENTATION OF EU DIRECTIVES ON RAIL TRANSPORT TO UKRAINIAN LEGISLATION: POSITIVE AND NEGATIVE EFFECTS

Олена НИКИФОРУК,
кандидат економічних наук, Інститут економіки
та прогнозування НАН України, Київ



Olena NYKYFORUK,
PhD in Economics, Institute for Economics
and Forecasting, Ukrainian NAS, Kyiv

Підписання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (далі Угода) забезпечить імплементацію в національне законодавство *дванадцяти* нормативно-правових актів щодо залізничного транспорту, з яких стосовно *доступу до ринку та інфраструктури* – 3 директиви та 1 регламент, *технічних умов, стандартів та техніки безпеки* – 4 директиви, *стандартизації рахунків і статистики* – 1 директива (1969 року), *комбінованих перевезень* – 1 директива, *пасажирських перевезень* – 2 регламенти (див. додаток XXXI до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічна і галузева співпраця» Угоди) (табл. 1). У зв'язку з цим виникає необхідність:

- 1) аналізу та зіставлення директив із чинним законодавством України;
- 2) вивчення організаційно-економічних умов залізничного транспорту, за яких відбуватиметься ця імплементація після підписання Угоди;
- 3) систематизації позитивних і негативних наслідків цієї імплементації.

Грунтовними дослідженнями комплексного характеру процесу становлення, сучасного стану й тенденцій розвитку регулювання сфери транспорту в Україні та ЄС є: науково-практичний посібник [1] 2006 року, в якому міститься аналіз залізничного транспорту України та ЄС, та ще один довідник [2]. Необхідно відмітити праці Г.Ейтутіса, Т.Мукмінової, О.Кривописина [3; 4], матеріали журналу та сайту «Железные дороги мира» [5].

Метою дослідження є проведення аналізу директив ЄС щодо залізничного транспорту, які необхідно запровадити в Україні після підписання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, а також систематизація позитивних і негативних наслідків та застережень імплементації директив у законодавство України для залізничного транспорту

Аналіз впровадження цих директив ЄС у вітчизняні нормативно-правові акти у разі підписання Угоди дозволяє виокремити певні **позитивні наслідки** для залізничного транспорту.

По-перше, це можливість імпорту нових технологій і технічних рішень для модернізації та технічного переоснащення рухомого складу й колійного господарства залізничного транспорту **за умов науково-технічного співробітництва з країнами ЄС, що мають досвід у розвитку швидкісного та високошвидкісного руху**. Відомо, що залізниці України відстають від західноєвропейських за параметрами швидкості, підвищення якої надасть змогу зберегти передові позиції у сфері пасажирських і вантажних перевезень для Укрзалізниці. Основними проблемами при цьому є кардинальне підвищення технічного рівня інфраструктури залізниць, організація виробництва швидкісного рухомого складу та іншої залізничної техніки, створення нових комп'ютерних систем, засобів передачі енергії, інформації, освоєння нових матеріалів, що зумовлює потребу в розвитку не тільки транспортної, а й інших галузей економіки, насамперед машинобудування, металургії, виробництва засобів автоматики та обчислювальної техніки, будівельної індустрії, що може позитивно відбитися на сукупному попиті та валовому випуску цих галузей вітчизняної промисловості.

Проте в цьому питанні є **застереження**. Загальновідомо, що останніми роками основним стримуючим чинником розвитку

залізничного транспорту та ринку його послуг в Україні було подальше старіння рухомого складу, адже українські залізниці вкрай потребують оновлення й модернізації, в тому числі закупівлі рухомого складу (показники зносу основних фондів досягають 90%). Однак відповідно до Додатку I Угоди про асоціацію **запровадження базових увізнаних ставок на поставки**

до ЄС товарів групи 86 Класифікатора видів економічної діяльності (група 86 – залізничні або трамвайні локомотиви, рухомий склад та їх частини; шляхове обладнання та пристрої для залізничних або трамвайних колій та їх частини; механічне (у тому числі електромеханічне) сигналізаційне обладнання всіх видів) **на рівні 1,7** ставить в жорсткі умови вітчизняне машинобудування залізничного транспорту, тому що **базова увізнана ставка на поставки товарів цієї ж групи з ЄС до України є нульовою**. Тобто, підписуючи Угоду про асоціацію з ЄС, ми відкриваємо шлях на свій ринок для європейського виробника рухомого складу залізничного транспорту, при цьому абсолютно не захищаючи власного.

По-друге, це підвищення конкурентоспроможності вітчизняного залізничного транспорту завдяки приєднанню **до сучасного технічного регулювання в країнах ЄС**. Основи сучасного технічного регулювання в країнах ЄС визначаються принципами Нового підходу до технічної гармонізації та стандартів, прийнятого в 1985 році, і Глобального підходу до технічних умов, випробувань та сертифікації, прийнятого у 1989 в Європі. Новий і Глобальний підходи реалізуються через європейські директиви. Основними нормативними документами ЄС у сфері технічного регулювання на залізничному транспорті є директиви 96/48/ЄС (високошвидкісні залізничні системи) та 2001/16/ЄС (транс'європейські стандартні залізничні системи). Ці директиви встановлюють базові вимоги, що стосуються інтероперабельних (експлуатаційно сумісних) високошвидкісних і традиційних залізничних ліній та їх підсистем: структурних підсистем, інфраструктури, енергопостачання, системи управління й сигналізації, здійснення перевезень і управління ними, рухомого складу, експлуатаційних підсистем, технічного обслуговування і ремонту, систем обробки й передачі даних для пасажирських і вантажних перевезень. *До кожної із цих підсистем розроблено технічні специфікації (TSI) інтероперабельності, яких всього шість і які покривають вісім основних підсистем залізничного транспорту*. Наприклад, технічна специфікація інтероперабельності підсистеми «Інфраструктура» транс'європейської залізничної мережі затверджена Рішенням Комісії ЄС від 30 травня 2002 року 730-735/2002 відповідно до статті 6, абзац 1 директиви 96/48/ЄС [6].

Наступною оновленою директивою щодо інтероперабельності була директива 2008/57/ЄС «Про оперативну сумісність/інтероперабельність залізничних систем у межах Співтовариства», яка скасувала дві попередні директиви, проте технічні специфікації (TSI), порядок їх розробки та введення в експлуатацію структурних підсистем залізниць залишаються діючими. За нашим графіком імплементації директив у законодавство України має бути впроваджено саме останню директиву щодо інтероперабельності, а також технічні специфікації (TSI), розроблені раніше.

Здійснено аналіз директив ЄС щодо залізничного транспорту, які необхідно запровадити в Україні після підписання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, що заплановано на саміті у Вільносі 2013 року. Викладено позитивні й негативні наслідки та застереження імплементації директив у законодавство України для залізничного транспорту.

The analysis of EU directives on railway transport, which should be introduced in Ukraine after the signing of the Association Agreement between the EU and Ukraine, which signature is assigned at the summit in Vilnius in 2013 is conducted. We present positive and negative consequences of the implementation of directives and warnings to the legislation of Ukraine for rail transport.

**Таблиця 1. Директиви та регламенти щодо залізничного транспорту,
які необхідно прийняти, відповідно до Угоди про асоціацію між ЄС та Україною**

	Назва нормативно-законодавчого акту	Питання, на вирішення якого спрямована директива	Графік імплементації в законодавство України
1	Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року про розвиток залізниць Співтовариства.	Доступ до ринку та інфраструктури: а) запровадження незалежності в управлінні та покращання фінансової ситуації (ст. 2, 3, 4, 5 та 9); б) розподіл між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями (ст. 6, 7 та 8).	Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
2	Директива Ради № 95/18/ЄС від 19 червня 1995 року про ліцензування залізничних підприємств.	Доступ до ринку та інфраструктури: запровадження ліцензій згідно з умовами, переліченими в статтях 1, 2, 3, 4 (за винятком підстатті 4, 5), 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 та 15.	Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
3	Директива 2001/14/ЄС Європейського Парламенту і Радивід 26 лютого 2001 року про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою.	Доступ до ринку та інфраструктури.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
4	Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня 2010 року, стосовно Європейської залізничної мережі для конкурентоздатності вантажних перевезень.	Доступ до ринку та інфраструктури.	Положення Регламенту мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
5	Директива 2004/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про безпеку залізниць у Співтоваристві, яка вносить зміни до Директиви Ради 96/18/ЄС про ліцензування підприємств залізничного транспорту та до Директиви 2001/14/ЄС про розділення пропускної здатності залізничних інфраструктур та стягнення платежів за використання залізничної інфраструктури та про сертифікацію безпеки (Директива про безпеку на залізницях).	Технічні умови та техніка безпеки.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
6	Директива № 2007/59/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів у залізничній системі Співтовариства.	Технічні умови та техніка безпеки.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою, беручи, зокрема, до уваги ст. 9.2 цієї Директиви, що дозволяє Україні застосовувати більш жорсткі вимоги, ніж ті, які в даний час застосовуються в європейському законодавстві.
7	Директива № 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 вересня 2008 року про перевезення небезпечних вантажів наземним транспортом.	Технічні умови та техніка безпеки.	Положення Директиви мають бути впроваджені для усіх перевезень небезпечних вантажів при виконанні міжнародних залізничних перевезень після набрання чинності цією Угодою, при виконанні національних перевезень – протягом 8 років після набрання чинності цією Угодою.
8	Регламент Ради (ЄЕС) № 1192/69 від 26 червня 1969 року про спільні правила стандартизації звітності підприємств залізничного транспорту.	Стандартизація рахунків та статистики.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
9	Директива № 2008/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 року про інтероперабельність залізничної системи в межах Співтовариства (доопрацьована).	Інтероперабельність.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
10	Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами.	Комбіновані перевезення.	Положення Директиви мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою.
11	Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські пасажирські перевезення залізничним та автомобільним транспортом та скасування Регламентів Ради (ЄЕС) № 1191/69 та № 1107/70.	Пасажирські перевезення.	Положення Регламенту мають бути впроваджені протягом 8 років після набрання чинності цією Угодою, за винятком статті 7.2.
12	Регламент Ради (ЄЕС) № 1371/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про права та обов'язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом.	Пасажирські перевезення.	Положення Регламенту мають бути впроваджені протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою та стосовно статей 13, 16 та 17 Рада асоціації прийме рішення щодо строку імплементації.

Джерело: складено за Додатком XXXI до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічна і галузева співпраця» Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

У цьому питанні теж є **застереження**. У межах Митного союзу розпочалась масштабна робота з розробки єдиного *технічного регулювання у сфері залізничного транспорту для країн МС*, що буде здійснено на базі європейської трирівневої моделі технічного регулювання (міжнародні норми, норми ЄС, національні норми до заміни їх нормами ЄС), що реалізована в директиві ЄС 2008/57/ЄС з інтероперабельності. Враховуючи те, що українські залізниці входять до простору 1520, логічно було б приймати технічне регулювання спільно з країнами МС. Проте цей процес буде уповільнюватись за умов підписання Угоди про асоціацію.

По-третє, підняття стандартів щодо умов безпеки перевезень пасажирів залізничним транспортом. Відомо, що в Європі більш жорсткі принципи й норми відшкодувань при загибелі чи пораненні пасажирів. Проте навіть після приєднання до КОТІФ (Закон України від 5.06.2003) Україна залишила за собою право не застосовувати положення Конвенції «до пасажирів, які постраждали у нещасних випадках, що сталися на території України, якщо ці пасажирів є громадянами України» [1, с. 48].

Таким чином, приєднання двох регламентів ЄС щодо пасажирських перевезень змусить виконувати українські залізниці існуючі в Європі принципи й норми відшкодувань при загибелі чи пораненні пасажирів.

Окрім цих позитивних моментів, детальний аналіз директив ЄС щодо залізничного транспорту дозволяє викласти деякі **негативні наслідки та застереження**.

По-перше, **директиви ЄС** щодо залізничного транспорту, впровадження яких прописані в Угоді про асоціацію, стосуються поступового впровадження *першого, другого та третього пакетів залізничних директив ЄС*, які запроваджувались у країнах – членах ЄС поступово, з відповідним перехідним періодом, а саме: 1-й пакет – з 2001-2004 (3 роки), 2-й – з 2004-2007 (3 роки), 3-й – з 2007-2012 (5 років). Четвертий пакет директив передбачає повну приватизацію залізничної інфраструктури та ліквідацію холдингової моделі управління галуззю, впровадження якого заплановано до 2019 року в країнах ЄС (**табл. 2**). Загалом на впровадження цих директив було виділено **11 років для країн – членів ЄС**. Якщо прийняти до уваги,

Таблиця 2. Основні директиви Європейського Союзу стосовно залізничного транспорту

Законодавчі акти у сфері залізничного транспорту в ЄС	Основні директиви, регламенти	Спрямованість основних директив	Роки впровадження законодавчих актів у країнах – членах ЄС	Термін впровадження, років
Римський договір. Директиви 1991 – 1995 років.	1. Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року про розвиток залізниць Співтовариства. 2. Директива Ради № 95/18/ЄС від 19 червня 1995 року про ліцензування залізничних підприємств.	Розділення між операторською діяльністю й управлінням інфраструктурою (проте не визначено в межах якої організаційної моделі).	1991-2001	10
Перший пакет «залізничної інфраструктури». Прийнятий у лютому 2001 року, складається з трьох директив, що поліпшували і оновлювали існуюче на той момент законодавство.	1. Директива 2001/12/ЄС змінює директиву 91/440/ЄЕС «розвиток залізниць Співтовариства», оновлюючи її. 2. Директива 2001/13/ЄС змінює директиву 95/18/ЄС «ліцензії ж / д підприємств». 3. Директива 2001/14/ЄС стосується розподілу й тарифікації можливостей інфраструктури та сертифікації в галузі безпеки.	Повне розділення між «wheel and steel» («колесами та сталлю») – операторською діяльністю й управлінням інфраструктурою.	2001-2004	3
Другий залізничний пакет ЄС і директиви «безпеки» і «інтероперабельності». Прийнятий у 2004 році з подальшим його застосуванням у 2006. Він стосується прискорення будівництва європейської ж / д мережі.	1. Регламент 881/2004/ЄС про створення Європейського Залізничного Агентства, яке знаходиться у Валансьєні. 2. Директива 2004/51/ЄС «розвиток залізниць Співтовариства» змінює директиву 91/440/ЄЕС та умови використання і доступу до інфраструктури. 3. Директиви 2004/49/ЄС «безпеки» і 2004/50/ЄС «інтероперабельності».	Директиви «безпеки» та «інтероперабельності», які є ключовими законодавчими текстами для сучасного залізничного світу.	2004-2007	3
Третій залізничний пакет ЄС і директива «машиністи». Прийнятий у 2007 році з відстрочкою застосування до 2010.	1. Директива 2007/58/ЄС «Залізничні Євросоюзу» з оновленнями. 2. Директива 2007/59/ЄС, визначає сертифікацію машиністів. 3. Регламент 1371/2007/ЄС про права пасажирів: право на інформацію, доступ до РМР, відшкодування у разі затримок у розкладі.	Спрямований на створення конкурентного ринку послуг пасажирських перевезень.	2007-2012	5
Четвертий залізничний пакет ЄС. Єврокомісія з транспорту, приймаючи цей документ, ставить за мету відкриття внутрішніх ринків залізничних перевезень та проведення низки реформ галузі. Зміни мають торкнутися ключових сфер: стандартів, підвищення якості послуг, структурних реформ та поліпшення професійних навичок персоналу.		У числі першочергових завдань документ визначив повне розділення управління інфраструктурою та операторського бізнесу, а також приватизацію залізничних мереж. У підсумку країни ЄС повинні відмовитися від холдингової моделі управління галуззю. Європейське залізничне агентство видаватиме дозволи на використання локомотивів, рухомого складу та єдині сертифікати для операторів ринку. Очікується, що повністю внутрішні ринки пасажирських залізничних перевезень у ЄС відкриються в кінці 2019 року. Нині відкрито ринки лише Швеції та Великобританії. У Німеччині, Австрії, Італії, Чехії та Нідерландах – частково.	2012 – 2019	7

Складено: за матеріалами [7].

що одна з перших Директив, яку необхідно запровадити в Україні, була прийнята в ЄС у 1991 році, то цей період можна збільшити ще на 10 років. Тобто **загальний період упровадження цих директив у країнах ЄС – 21 рік**. Україна, на відміну від країн – членів ЄС, має здійснити впровадження цих директив не **поступово** (step-by-step), а **одночасно**. Для впровадження **всіх вказаних Директив ЄС у національне законодавство їй виділено лише 8 років** відповідно до Угоди про асоціацію, **що є неприйнятним у сучасних умовах реформування залізничного транспорту України**. Отже, першою проблемою впровадження директив ЄС є **жорсткий період їх упровадження, який збігатиметься з процесом реформування залізничного транспорту в Україні**.

По-друге, небезпекою впровадження директив ЄС для залізничного транспорту є **невизначеність зі статусом та організаційною структурою** «Укрзалізниці», тому що процес реформування залізничного транспорту України, як вже було згадано, **лише розпочато з 2012 року** з прийняттям Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 року № 4442-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 49, ст.553) [8], відповідно до якого Кабінет Міністрів України повинен був прийняти у тримісячний строк рішення про утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, тобто до червня 2012 року. На сьогодні цей нормативно-правовий акт досі не прийнято.

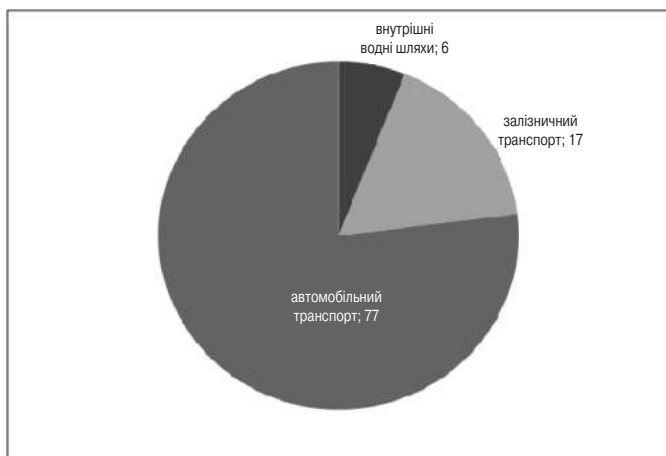
По-третє, **постановка проблемних питань, на які спрямовані директиви ЄС, не зовсім характерні для України**. Дослідження **спонукальних мотивів і причин** проведення реформування в залізничній галузі в межах ЄС (через запровадження спільної транспортної політики, яка закріплюється в Білих книгах та директивах ЄС) свідчить, що основними проблемними питаннями, на які орієнтовані ініційовані залізничні пакети в ЄС, починаючи з 1991 року, були:

- 1) **недостатня ефективність залізничних перевезень** у межах ЄС;
- 2) **незадовільна конкурентоспроможність залізничного транспорту** в порівнянні з іншими видами транспорту.

До речі, вирішення цих проблем залишається актуальним і для четвертого залізничного пакету, спрямованого на підвищення ефективності та конкурентоспроможності залізничного транспорту в країнах ЄС.

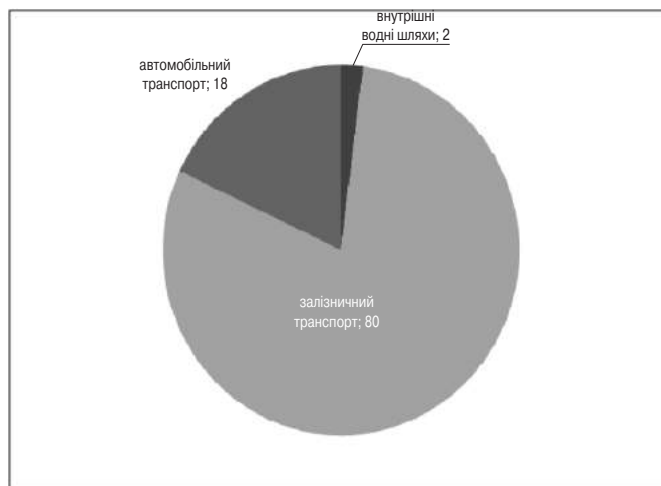
Аналіз ефективності залізничного транспорту в межах ЄС показує, що частка залізничного транспорту в загальному вантажообороті країн ЄС (в середньому щодо 27 країн) становив у 2000 році – тобто на початку активного впровадження положень директив ЄС у залізничній галузі – 20%, а через 10 років у 2010 (після впровадження директив) відбулося скорочення показника – до 17% [9]. В Україні вантажооборот залізничного транспорту без урахування трубопровідного транспорту досягає 80% (**рис. 1, 2**). Також однією із цілей Білої книги ЄС щодо транспорту до 2050 року, яка вважається Стратегією розвитку транспорту ЄС на довгострокову перспективу, є рішення підняти обсяги перевезень вантажів на залізничному транспорті

Рис. 1. Структура вантажообороту України (середнє значення щодо 27 країн) у 2010 році, %



Розраховано за даними Євростату.

Рис. 2. Структура вантажообороту ЄС у 2010 році, %



озраховано за даними Держстату.

з 8 до 18% у 2030 році в країнах ЄС. В Україні цей показник становить 29% (середній показник за останні 3 роки).

Аналіз конкурентоспроможності залізничного транспорту ЄС свідчить, що відповідно до залізничних директив до 2006 року очікувалося суттєве підвищення конкуренції в сегменті вантажних перевезень залізничного транспорту, а до 2010 – повна лібералізація сфери європейського пасажирського сполучення. Однак багато із запланованого залишилися невиконаними досі. **Фактично єдиний внутрішній ринок залізничних перевезень в ЄС так і не створено**, і сектор продовжує втрачати конкурентоспроможність перед автомобільним та авіаційним транспортом, незважаючи на всі декларативні імперативи щодо екологічності цього виду транспорту для навколишнього середовища і т.п.

По-четверте, директиви ЄС накладають вимоги щодо обмеження управлінської моделі залізничного транспорту в країнах, що їх імплементували. Основними інструментами, через які впроваджуються норми обмеження управлінської моделі, є: лібералізація, об'єднання мереж, недискримінаційний доступ до інфраструктури. Специфічні уявлення Комісії ЄС про ефективність управління надскладним економіко-виробничим комплексом, яким є залізничний транспорт, спрямовані на те, щоб:

1) відділити залізниці від державного втручання, тобто розподілити адміністративні та господарські функції в управлінні залізницями;

2) розділити операторську діяльність й управління інфраструктурою.

Перша вимога про відділення залізниць від державного втручання відкидає залізничну галузь на 150 років назад, у період, який був пройдений ще в Російській імперії, коли існувало багато приватних залізничних компаній, а згодом держава викупила їх у приватних підприємців, створивши єдиний залізничний комплекс з єдиною структурою управління, підвищивши тим самим ефективність транспортних перевезень у масштабах економіки всієї країни, а також забезпечивши обороноздатність країни. Ліквідація державного статусу «Укрзалізниця» може призвести до підвищення тарифів на пасажирські перевезення, усунення дотацій пільговим категоріям громадян та заборону фінансування закупівлі пасажирського транспорту за рахунок державного бюджету й загрожуватиме втраті їх стратегічного значення для держави.

Вітчизняні й закордонні дослідники ефективності залізниць світу на основі аналізу всіх організаційних форм реформування залізничного транспорту дійшли висновку, що *залізнична транспортна система може бути ефективною лише в разі наявності «ключового гравця»*. У такому випадку під «ключовим гравцем» визнається державне управління цією надскладною структурою. Загалом процеси реформування на просторі 1520 відбуваються за різними сценаріями. Наприклад, Білорусь дотримується консервативної позиції щодо реформування, залишаючи власні залізниці в державній власності. Російська Федерація запозичує досвід реформування переважно в Німеччини, з викремленням комерційних секторів на залізницях та створенням потужного вертикально-інтегрованого холдингу, який вже нині здійснює викуп контрольних пакетів інших компаній, наприклад Вірменських залізничних доріг.

Проте, якщо в перших директивах ЄС (1991-2001 років) організаційна модель управління була ще не визначена, були прийняті до уваги національні особливості організаційних моделей у країнах ЄС (таке розділення було здійснено, наприклад, у Німеччині в межах єдиного холдингу), то четвертий залізничний пакет ЄС 2012 року має на меті **заборонити холдингову модель** управління залізничним транспортом у країнах ЄС взагалі та розпочати **масштабну приватизацію залізничних мереж**.

Необхідно зазначити, що сильні країни ЄС (наприклад, Німеччина з холдинговою моделлю управління залізничним транспортом) ігнорують директиви ЄС щодо радикального розділення, з приводу чого вже було розпочато судові процеси на вимогу Комісії ЄС. Ще з 2008 року Брюссель ініціював низку судових процесів практично проти кожного члена ЄС, щоб схилити їх до виконання директив. У 2012 відбувся судовий процес за ініціативи Комісії ЄС проти німецької залізничної компанії Deutsche Bahn, яка активно виступає проти лібералізації. На ньому було визнано, що холдингова організація структури Deutsche Bahn не є порушенням чинних законів ЄС [10].

Водночас аналіз продуктивності залізничного транспорту, що проведено автором на основі даних статистики робочої групи з внутрішнього транспорту Європейської економічної комісії ООН за 2010 рік [11], свідчить, що українські залізниці входять до п'ятірки лідерів за такими показниками, як: продуктивність праці (розрахована як пас-км+т-км на 1 робітника), продуктивність вантажних перевезень (розрахована: а) т-км на 1 км мережі та б) т-км на 1 робітника) та ефективність транспортного сполучення (розраховано як т-км нетто+пас-км на 1 км мережі), залишаючи позаду майже всі європейські країни. Цей аналіз проведено за даними, що зафіксовано за умов **існуючої в Україні моделі управління залізничним транспортом**, в якій розділення на різні компанії, що оперують окремо інфраструктурою та перевізною діяльністю, не передбачалося.

Аналіз директив, що спрямовані на організаційні перетворення в галузі (доступ до ринку та інфраструктури – 3 директиви та 1 регламент) та які необхідно Україні впровадити у своє законодавство протягом 8 років відповідно до Угоди про асоціацію, наведено в **табл. 3**.

По-п'яте, «вбудовані» норми міжнародного права та інших нормативно-правових актів ЄС у залізничних директивах. Важливим загальним зауваженням щодо імплементации залізничних директив ЄС є те, що в своєму змісті директиви містять перехресні посилання (тобто побудовані за так званим матрьошечним принципом) на виконання інших зобов'язань, що вже прийняті в ЄС або в інших міжнародних організаціях. Тобто насправді директив і регламентів, інших правил та норм, які необхідно буде впровадити в Україні, буде набагато більше. Зауважимо, що до деяких технічних стандартів, норм та правил перевезень вантажів та пасажирів, що розроблені в рамках Міжнародних залізничних організацій, Україна вже приєдналась або це приєднання стоїть на порядку денному, наприклад, у двосторонніх відносинах нашої країни з іншими державами або в міжнародних залізничних організаціях.

Таблиця 3. **Аналіз директив ЄС щодо залізничного транспорту, які спрямовані на організаційні перетворення в галузі (доступ до ринку та інфраструктури), а також перспективи їх застосування в Україні**

Директиви ЄС	Застереження щодо впровадження їх в Україні
<p>Доступ до ринку та інфраструктури</p> <p>1) Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року про розвиток залізниць Співтовариства</p> <p><u>Запровадження незалежності в управлінні та покращання фінансової ситуації</u> (ст. 2, 3, 4, 5 та 9).</p> <p>Ст. 2 і 3 відносяться до Розділу 1 Мета і сфера застосування (Директиви) і пояснюють застосування цієї Директиви (ст. 2) і термінологію цієї директиви (3).</p> <p>Ст. 4 і 5 стосуються незалежності управління залізничними підприємствами (компаніями) та їх самостійності на ринку перевезень, а саме вимагають:</p> <p>□ основна вимога для держави – вживати необхідні заходи щодо забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю за адміністративними, економічними і фінансовими питаннями з правом мати майно, бюджет і рахунки відокремлені від майна, бюджету і рахунків держави;</p> <p>□ залізничні компанії повинні управлятися відповідно до принципів, які застосовуються до комерційних компаній, і мати право вільно створювати міжнародні об'єднання з одним або більше залізничним підприємством, розширювати свою частку на ринку, розвивати нові технології, впроваджувати нові інноваційні методи управління тощо.</p> <p>Розподіл між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями (ст. 6, 7 та 8) вимагає:</p> <p>1. Відокремлення рахунків діяльності, пов'язаної з перевезеннями, та діяльності, пов'язаної з управлінням залізничною інфраструктурою.</p> <p>2. Держава має вимагати організації окремих підрозділів у структурі одного підприємства або здійснення управління інфраструктурою окремим підприємством</p> <p>Ст. 7 передбачає, що держави-члени можуть покласти на залізничні підприємства або будь-який інший орган управління інфраструктурою відповідальність за керівництво залізничною інфраструктурою (інвестування, технічне обслуговування та фінансування), як того вимагають технічні, комерційні та фінансові аспекти такого керівництва.</p>	<p>Розділення адміністративної й комерційної функцій Укрзалізниці було передбачено ще Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 11.04.2000 року «Про стан залізничного транспорту України та заходи щодо забезпечення його ефективного функціонування», де в п. 1. пп 6. прописані питання реорганізації структури управління залізничною галуззю та забезпечення повного розмежування функцій державного та господарського управління, центральним моментом при цьому визначено зміну організаційно-правового статусу Державної адміністрації залізничного транспорту України та залізниць. Проте обов'язковою умовою реформування управління було визначено збереження цілісної єдиної системи залізничного транспорту як цілісного виробничо-господарського комплексу. Активні ініціативи щодо реформування залізничного транспорту України були вжиті з прийняттям Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 року № 4442-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 49, ст.553), відповідно до якого Кабінет Міністрів України повинен був прийняти у тримісячний строк рішення про утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування. Проект нормативно-правового акта про утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування існує, проте його ще досі не затверджено.</p>
<p>2) Директива Ради № 95/18/ЄС від 19 червня 1995 року про ліцензування залізничних підприємств</p> <p>□ запровадження ліцензій згідно з умовами, переліченими в статтях 1, 2, 3, 4 (за винятком статті 4, 5);</p> <p>□ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 та 15.</p>	<p>Частково в Україні вже виконано цю вимогу. Тому що в структурі управління Укрзалізницею (УЗ) існували і продовжують існувати інфраструктурні підрозділи, а саме: першому заступнику Генерального директора УЗ підпорядковуються Головне управління колійного господарства, Головне управління електрифікації та електропостачання, Головне управління автоматики, телемеханіки та зв'язку, Центральна станція зв'язку, на які покладено відповідальність за керівництво залізничною інфраструктурою.</p> <p>Проте ці управління не є цілісним окремим органом управління залізничною інфраструктурою, проте на вимогу цієї Директиви ці підрозділи Укрзалізниці відповідальні «за створення і утримання залізничної інфраструктури, а також за управління системою контролю і безпеки».</p> <p>Необхідно зазначити, що термін «Залізнична інфраструктура» вперше з'явився в законодавстві України саме в ЗУ «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 року № 4442-VI, під якою мається на увазі «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 підрозділи технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт», що є державною власністю та закріплюються за Товариством на праві господарського відання. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що регулювання інфраструктури залізничного транспорту в Україні знаходиться на стадії формування.</p> <p>Важливий пункт Директиви – статтю 10, що стосується доступу на рівних умовах до інфраструктури інших-держав членів з метою надання міжнародних комбінованих залізничних перевезень, – вилучено для України і не передбачено впровадити у наше законодавство.</p>
<p>3) Директива 2001/14/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2001 року про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою.</p>	<p>Стаття 4 (за винятком підпунктів 4, 5 із цієї статті) містить дискримінаційний характер стосовно ліцензій, виданих на території України, тому що вилучений підпункт 5 якраз вказує, що «ліцензія є дійсною на всій території Співтовариства». Таким чином, ліцензії, видані в Україні, не будуть дійсними в інших країнах на всій території Співтовариства. А українські перевізники повинні будуть платити за ліцензії не українським уповноваженим органам з ліцензування, а Європейській залізничній Агенції.</p>
<p>4) Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня 2010 року стосовно Європейської залізничної мережі для конкурентоспроможності вантажних перевезень.</p> <p><u>Документ затверджує правила для створення й організації міжнародних залізничних перевезень для конкурентних залізничних вантажних перевезень і застосовується до управління й використання залізничної інфраструктури, що входить до коридорів вантажних перевезень.</u></p>	<p>Законодавством України не передбачено існування окремого регуляторного органу, який би виконував окремо функції з розподілення пропускної здатності інфраструктури, стягував плату за використання інфраструктури і залізничних підприємств та міжнародних об'єднань, які використовують цю інфраструктуру. Щоб виконати положення директиви, необхідно розробити і внести відповідні зміни в ЗУ «Про залізничний транспорт» і створити цей регуляторний орган.</p> <p>Початкові коридори вантажних перевезень, які містяться в додатку до цього Регламенту, не мають переліку залізничних ліній на території України. Тобто Україна має внести пропозиції до переліку цього регламенту з метою включення до цих коридорів українських ділянок залізничної інфраструктури. Хоча два коридори (№6 і №9) закінчуються на угорсько-українському та словацько-українському кордоні. Тим більше, що Україна в межах багатьох міжнародних організацій вже є учасником проєктів з розвитку міжнародних транспортних коридорів на своїй території.</p>

Нагадаємо, що інституційна інтеграція (в межах міжнародних та регіональних інституцій) спрямована на гармонізацію перш за все правових систем. Для так званої гармонізації або зближення двох залізничних правових систем (перша з них представлена організацією КОТІФ, друга – організацією ОСЗ, до якої входять всі країни простору 1520) [2] не є обов'язковим впровадження жорстких директив ЄС. Тобто процес поступової гармонізації та адаптації українського законодавства до міжнародних норм поступово впроваджувався і впроваджується.

Так, з метою усунення необхідності переоформлення перевізних документів на прикордонних залізничних передаточних станціях, значного скорочення часу перебування вантажів та збільшення транзитних перевезень у рамках Комітету Організації Співробітництва Залізниць (ОСЗ) і Міжнародного Комітету залізничного транспорту (ЦІТ) протягом 2004-2006 років було розроблено уніфіковану накладну ЦІМ/УМВС

(CIM/SMGS – англ.), яка була затверджена 1 вересня 2006 року в рамках Комітету ОСЗ як додаток 22 до СМГС.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1391 встановлено, що під час транзиту вантажів митний контроль за доставкою залізничним транспортом непіддакцизних товарів у митниці призначення здійснюється за накладною УМВС (СМГС) або ЦІМ (СІМ), або ЦІМ/УМВС (СІМ/СМГС, ЦІМ/СМГС) та її електронною копією, ідентичною за формою та змістом накладної, що гарантує скорочення часу доставки вантажів і зменшення вартості перевезень за рахунок уникнення переоформлення перевізних документів на кордоні в якості митного документа та забезпечує правові гарантії клієнтам.

Також Україна приєдналась до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ)¹ від 9 травня 1980 року та Додатка F до КОТІФ і відповідно взяла на себе зобов'язання привести технічні стандарти залізничної

транспортної галузі у відповідність до міжнародних, які встановлюються Конвенцією про міжнародні залізничні перевезення. Оскільки Україна приєдналась до КОТІФ нещодавно, то практична реалізація приведення технічних стандартів до вимог вказаної Конвенції триватиме до 2015 року.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє систематизувати позитивні та негативні наслідки імплементації директив ЄС, що містяться в Угоді про асоціацію. *Позитивними наслідками є такі:*

1) можливість імпорту нових технологій і технічних рішень для модернізації та технічного переоснащення рухомого складу й колійного господарства залізничного транспорту за умов науково-технічного співробітництва з країнами ЄС, що мають досвід у розвитку швидкісного та високошвидкісного руху.

Проте *застереженням* є те, що Угодою про асоціацію (Додаток I Угоди) затверджуються базові ввізні ставки на поставки до ЄС рухомого складу залізничного транспорту вітчизняного виробництва на рівні 1,7 та обнуління увізних ставок на цю ж групу товарів при ввезенні її з ЄС до України, відкриваючи таким чином шлях на ринок України для європейського виробника рухомого складу залізничного транспорту, при цьому абсолютно не захищаючи власного.

2) підвищення конкурентоспроможності вітчизняного залізничного транспорту завдяки приєднанню до сучасного технічного регулювання в країнах ЄС.

Застереженням полягає в тому, що українські залізниці входять до простору 1520, тому логічно було б приймати технічне регулювання спільно з країнами МС. Проте цей процес буде уповільнюватись за умов підписання Угоди про асоціацію.

3) підняття стандартів щодо умов безпеки перевезень пасажирів залізничним транспортом.

Негативними наслідками для залізничного транспорту є такі:

1) неприйнятний період впровадження директив – всього вісім років для залізничного транспорту, які прописані в Угоді;

2) введення жорстких вимог до реформування організаційної структури залізничного транспорту через Директиви ЄС, це стосується чотирьох директив, що регламентують доступ до ринку та інфраструктури:

3) відділення залізничної компанії від держави, що може поставити під загрозу національну безпеку держави та в перспективі нівелювати стратегічне й оборонне значення залізниць;

4) введення специфічних обмежень управлінської моделі залізничного транспорту, що є неприйнятним через початок здійснення національної реформи залізничного транспорту в Україні та невизначеність статусу «Укрзалізниця», тоді як ефективність існуючої моделі управління такою природною монополією, якою є залізничний транспорт, доведена аналізом продуктивності на залізничному транспорті;

5) уповільнення співпраці у сфері залізничного транспорту на просторі СНД та Митного союзу.

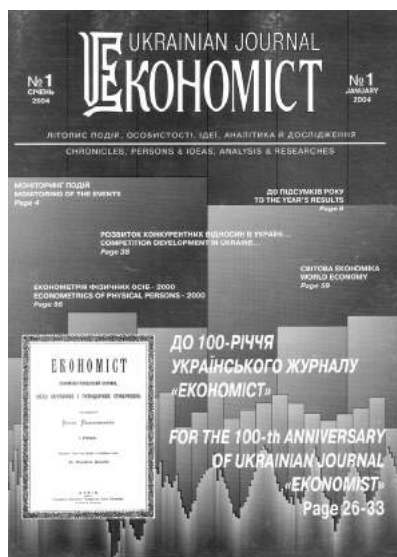
ПОЯСНЕННЯ

¹ КОТІФ діє в Європейському Союзі, оскільки всі країни – члени ЄС приєдналися до зазначеного нормативного акту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Правове регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні: у 2 т. / за ред. В. Г. Дідика. – у 2-х томах: Том 1. – К: ТОВ «Ніка-Прінт», 2006. – Т. 1. – 392 с.
2. Міжнародні організації, конвенції та багатосторонні угоди в галузі транспорту: в 4 т. Т. 3. Залізничний транспорт: навч. посіб./ за ред. А. М. Редзюка, І.Б.Матвіїва. – К.: ДП «ДержавтотрансНДІпроект», 2009. – 200 с.
3. Ейтутіс Г. Д., Довідник по економічній оцінці експлуатаційної діяльності залізниць України за 2010 р. / Ейтутіс Г. Д., Пасечник В. Л. // Укрзалізниця, ІКТЦентр. – 2011.
4. Ейтутіс Г. Д. Міжнародний досвід і практика реформування залізничного транспорту [Текст] / Г. Д. Ейтутіс, О. М. Кривошшин, Т. А. Мукмінова // Залізничний транспорт України. – 2007. – № 2. – С. 31-35.
5. Европейское законодательство о железнодорожной инфраструктуре // Железные дороги мира. – 2006. – № 3.
6. Решение Комиссии ЕС от 30 мая 2002 о технической спецификации интероперабельности подсистемы «Инфраструктура» трансевропейской высокоскоростной железнодорожной сети согласно статье 6, абзац 1, директивы 96/48/ЕС.
7. Европейская реформа железных дорог. Три ж/д пакета // <http://1430mm.ru>.
8. Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 року № 442-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 49, ст. 553.
9. Energy, transport and environment indicators. Eurostat. European Union, 2012.
10. Гребеник Е. Конец монополий: зачем Европа форсирует приватизацию железных дорог // <http://cfts.org.ua/articles/48136>.
11. Производительность на железнодорожном транспорте. Записка Комитета по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии ООН. Женева, 8-9 ноября 2012 года.

116 років! 1897 – від ідеї журналу до сьогодення – 2013



109 років! 1904 – 1914 – як щомісячний журнал – 1997 – 2013