

Г. Ю. Олійник,  
к. е. н., докторант, Класичний приватний університет

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИМИ ЗМІНАМИ ГАЛУЗІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

G. Oliinyk,  
Candidate of economics sciences, doctoral candidate, Classic private university

GOVERNMENT CONTROL BY INSTITUTIONAL CHANGES OF INDUSTRY OF RAILWAY  
TRANSPORT, AS COMPONENT NATIONAL ECONOMY

---

**У статті розглядається важливе питання комплексної підготовки до державного регулювання залізничної галузі в процесі реструктуризації.**

**Визначені основні етапи утворення системи управління акціонерною компанією залізничної галузі, наведено регулюючі сегменти діяльності. Доведено необхідність проведення регулювання підготовкою галузі до реструктуризації, визначено її методику та основні елементи державного регулювання інституціональними змінами галузі.**

**In the article the important question of complex preparation is examined to government control of railway industry in the process of restructuring.**

**Certain basic stages of formation of control system by the stock association of railway industry, regulative segments over of activity are brought. Well-proven necessity of realization of adjusting preparation of industry to restructuring, her methodology and basic elements of government control are certain by the institutional changes of industry.**

---

*Ключові слова: підготовка, державне регулювання, реструктуризація, галузь.*  
*Keywords: preparation, government control, restructuring, industry.*

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання державного регулювання досліджуються в роботах як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Серед них роботи таких учених, як Круглов М.Г., Волдайцев С.В., Парахіна С.В., Макаренко М.В., Ейтутіс Г.Д., Лозова Т.І. та інші. Але проблеми регулювання галузю залізничного транспорту в комплексі інституціональних змін її в процесі реструктуризації не досліджувались.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стратегія державної політики щодо регулювання та підтримки залізничної галузі має бути відкритою та науково обгрунтованою, а головне — враховувати економічну ситуацію, що склалась у країні. У 2013 р., вдруге після кризи 2008—2009 рр., відбулися падіння промислового виробництва, стагнація експорту, розбалансування внутрішнього ринку і зростання імпортової залежності економіки, наслідком чого стало від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі товарами промислової групи.

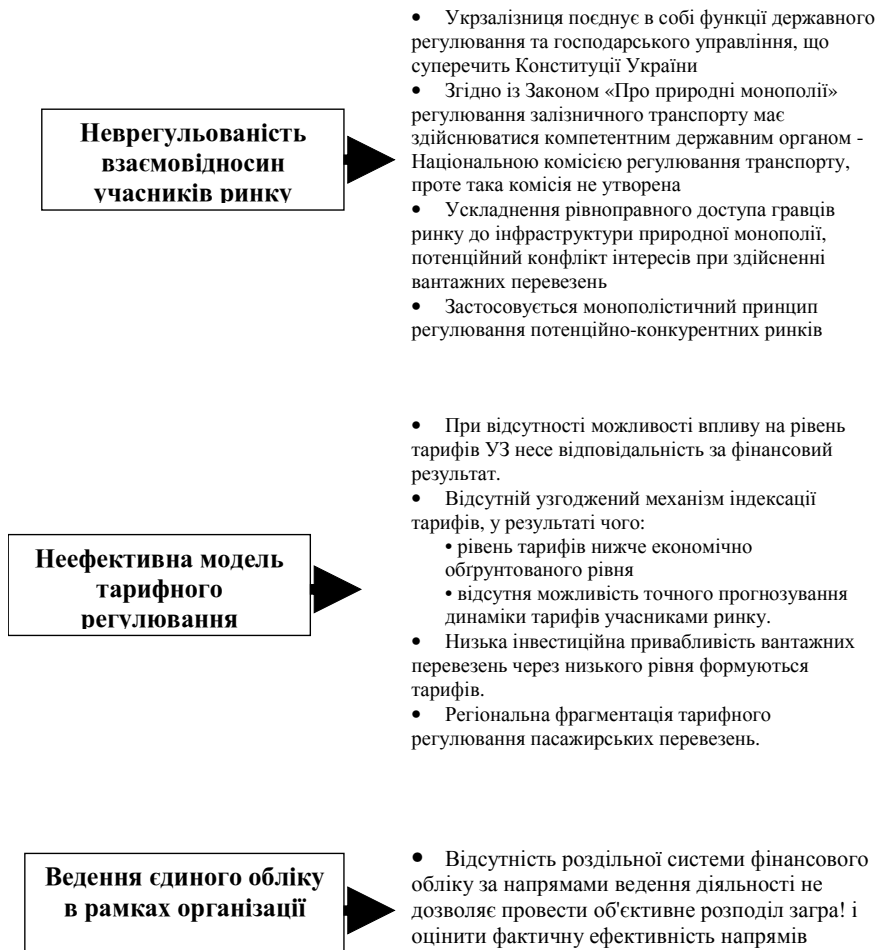
Досі в Україні зберігається технологічна відсталість [2, с. 28]. У цих умовах ідеологія регулювання та підтримки галузі залізничного транспорту передбачає, що протягом 2—3 років вона зможе виправити загальноекономічну ситуацію в країні, вийшовши на докризовий рівень розвитку та ефективності. Для цього необхідне удосконалення державного регулювання інституціональними змінами галузі як складової національної економіки.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз законодавчої бази і розробка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують та регулюють роботу галузі в процесі підготовки до реструктуризації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Підприємства залізничного транспорту загального користування це залізниці та державні підприємства, заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, що на-



**Рис. 1. Актуальність зміни законодавчої бази**

Джерело: УЗ, Державна програма реформування залізничного транспорту, Закон "Про природні монополії", Закон "Про здійснення державних закупівель", аналіз автора.

лежать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту підлягають реструктуризації. На їх основі утворюється публічне акціонерне товариство, сто відсотків акцій якого закріплюється власності [1, 2, 3].

В рамках прийнятої стратегії реструктуризації залізничної галузі необхідно розробити нову нормативну базу. Актуальність змін законодавчої бази викликана тим, що в даний час законодавчі обмеження приводять до ускладнення ефективної роботи, а також неврегульованості взаємовідносин учасників ринку, неефектив-

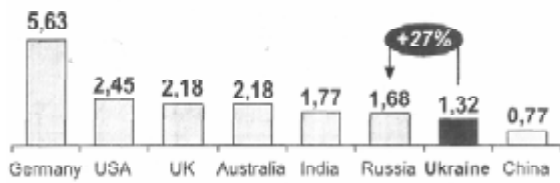
Задача	Повинен виконати	Виконує
Державне регулювання	Національна комісія регулювання транспорту	Укрзалізниця
Господарське управління	Укрзалізниця	Укрзалізниця
Інвестиції в парк рухомого складу ПС і локомотивів	Держава, Укрзалізниця	Укрзалізниця, держава (в дуже обмеженому обсязі)
Інвестиції в інфраструктуру	Держава, Укрзалізниця	Укрзалізниця, держава (в дуже обмеженому обсязі)
Субсидування пасажирських перевезень	Держава	Укрзалізниця, держава (в дуже обмеженому обсязі)

Необхідні рішення	Рішення, що відповідають моделі ринку
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Створення окремого регулюючого органу в рамках Міністерства транспорту і зв'язку.</li> <li>• Виділення УЗ в Державну акціонерну компанію.</li> <li>• Створення прозорих механізмів фінансування оновлення парку ПС і інфраструктури</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міра допуску приватного капіталу у вантажні і пасажирські перевезення, інфраструктуру.</li> <li>• Статус УЗ як публічного перевізника і його взаємодію з приватними перевізниками і операторами</li> </ul>

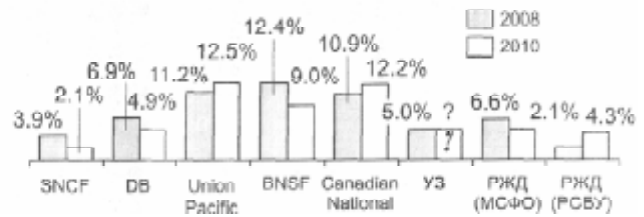
**Рис. 2. Неврегульованість взаємовідношень учасників ринку**

Джерело: Державна програма реформування залізничного транспорту, УЗ.

Середня доходна ставка по вантажо-перевезенням 2008, процентів США/1т-км



Середній возврат на капітал



Необхідні рішення	Рішення, що відповідають моделі ринку
<ul style="list-style-type: none"> <li>Створення прозорого механізму довгострокового індексування тарифів на регульованому сегменті ринку.</li> <li>Підвищення темпів індексування і поведіння ринку середньої прибушкової ставки до економічно обґрунтованого рівня.</li> <li>Припинення перехресного субсидування сегментів.</li> <li>Створення прозорого механізму компенсації випадних доходів регульованого сегменту.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Визначення регульованих і дерегульованих сегментів ринку.</li> <li>Лібералізація тарифів на дерегульованих сегментах ринку.</li> <li>Розробка принципів диференціації тарифів.</li> </ul>

Рис. 3. Неєфективна модель тарифного регулювання

ної моделі тарифного регулювання та системи ведення єдиного обліку в рамках організації. Актуальність зміни законодавчої бази наведена на рисунку 1.

Крім того Укрзалізниця виконує ряд функцій, які повинні виконувати інші організації. Неврегульованість взаємовідношень учасників ринку показана на рисунку 2.

Через існуючу неєфективну модель тарифного регулювання середня доходна ставка в галузі залізничного транспорту України значно нижче, ніж в інших державах і наведена на рисунку 3.

Для ефективного регулювання стратегія реструктуризації галузі передбачає створення Публічної акціонерної компанії.

Для цього вважаємо, що доцільно розподілити обов'язки між основними регуляторами ринку:

Кабінет Міністрів України забезпечує виконання законодавчої бази в сфері залізничного транспорту.

Міністерство Інфраструктури, а саме: департамент залізничного транспорту:

— проводить державну політику в області залізничного транспорту;

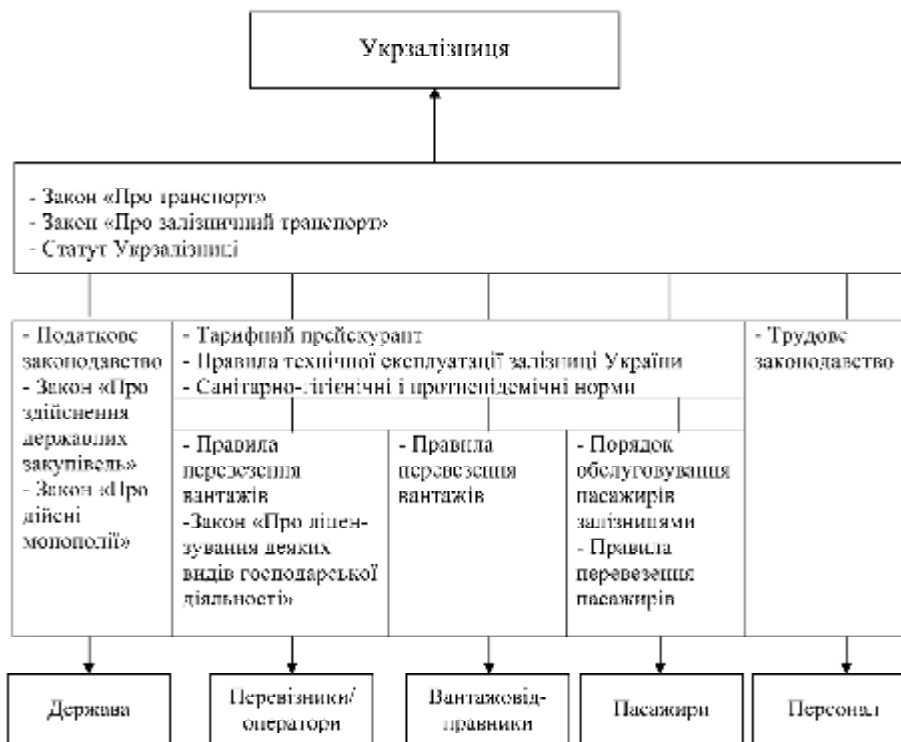


Рис. 4. Регулюючі сегменти діяльності

**Таблиця 1. Ключові зміни до Закону про залізничний транспорт, що відносяться до принципів регулювання взаємодії учасників ринку**

Визначення	Цільове визначення/зміни	Обґрунтування
Державне регулювання	До існуючого переліку додати виділення фінансування із державного та місцевих бюджетів при обмеженні права організацій залізничного транспорту на комерційну діяльність/виконання соціальної функції	Необхідно визначити відповідальність органів влади за встановлення тарифів нижче економічно обґрунтованого рівня
Недискримінаційний порядок допуску до інфраструктури залізничного транспорту	Порядок допуску, який передбачає рівні умови і права учасників ринку при користуванні інфраструктурою залізничного транспорту. Порядок недискримінаційного доступу, в тому числі при обмеженні технологічній і технічній можливості надання послуг залізничного транспорту затверджується Наказом Мінінфраструктури/Постановою Уряду	Необхідний для формалізації взаємодії державних і приватних гравців ринку
Тарифи, збори і плата	Визначити ключовий принцип – тарифи встановлюються на економічно обґрунтованому рівні (рівні, який дозволяє компенсувати затрати і забезпечити прийнятний рівень рентабельності, достатній для забезпечення безпеки стійкого розвитку...). Визначити відповідальність суб'єкта при встановленні тарифів нижче економічно обґрунтованого рівня)	Необхідно визначити ключовий принцип тарифної політики і порядок компенсації втрат в доходах суб'єкта при встановленні тарифів нижче економічно обґрунтованого рівня
Порядок закриття збиткових/малоінтенсивних ліній	Можливість закриття повинна бути закріплена в Законі. Порядок і критерії визначені Наказом Мінінфраструктури/Постановою Уряду, в тому числі з урахуванням можливості використання альтернативних видів транспорту	Необхідна формалізація критеріїв для зниження регуляторного навантаження і спрощення процедури при неотриманні фінансування

— державне регулювання і контроль за забезпеченням безпеки руху і експлуатації залізничного транспорту;

— розробку, затвердження і нагляд за виконанням нормативних документів в області: безпеки руху і експлуатації залізничного транспорту; технічної експлуатації залізниць; безпеки перевезення і екології; забезпечення охорони об'єктів; збереження вантажу і майна; охорона праці;

— установку технічних регламентів і стандартів;

— ліцензування, сертифікація і стандартизація на залізничному транспорті;

— нагляд за дотриманням метрологічних правил і норм.

Публічна акціонерна компанія "Укрзалізниця" займається тільки профільною діяльністю: вантажопереvezення; пасажирські перевезення; підтримка і розвиток залізничної інфраструктури з виділенням окремих видів діяльності і функціональні підрозділи.

Крім прийнятого Закону "Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування" (далі Закон про акціонування) [2, 3] необхідно також прийняти ряд заходів з нормативної оптимізації функціональних напрямів діяльності.

Основною метою утворення публічного акціонерного товариства загального користування як національного перевізника вантажів та пасажирів на ринку транспортних послуг (далі — Товариство), у володінні якого перебувають об'єкти інфраструктури залізничного транспорту загального користування є:

— підвищення ефективності діяльності підприємства, установ і організацій залізничного транспорту;

— задоволення потреб у перевезенні;

— розвиток конкурентного середовища на ринку залізничних перевезень;

— удосконалення системи управління залізничним транспортом шляхом розмежування господарських функцій і функцій державного управління;

— здійснення ефективного державного регулювання суб'єктів природних монополій.

Серед спеціалістів, які вивчають сучасну корпорацію, завжди були протиріччя відносно того, що найбільше обумовлює таке довге існування корпорації — правові норми чи економічні сили. Є альтернативні пояснення виживання великої корпорації. До таких пояснень доцільно віднести те, що вплив ринкових сил дисциплінує корпоративних управляючих і змушує їх приводити свої інтереси у відповідність до інтересів акціонерів. Ці сили є результатом конкуренції капіталу, робочої сили і товарних ринків, а також конкуренції на ринку корпоративного контролю.

Ключовими нормативними актами регулювання відношень учасників галузі є Закон про транспорт та Статут УЗ, які регулюють сегменти діяльності показані на рисунку 4.

Указані регулятори не вирішують повністю питання регулювання галузі в процесі стратегічних перетворень.

Різні підходи містяться в розумінні механізму, який дозволяє такий тривалий час існувати відкритій корпорації. Одні вчені вказують на важливість правових правил і юридичного контролю, інші — на укладені контракти і ринкові сили, вплив яких змушує управляючих корпораціями діяти в інтересах акціонерів. Ці теорії радикально протилежні з точки зору суспільних інтересів. З точки зору теорії правового впливу, юридичне і законодавче втручання необхідне, щоб захистити інтереси власників, які не беруть участі в управлінні. Корпоративні управлінці не підзвітні ні акціонерам, ні корпорації в цілому, тому їх поведінка повинна бути під контролем правових норм. Теорія контролю ринком, навпаки, заявляє, що корпоративний порядок повинен сприяти укладенню контрактів між заінтересованими в своїй вигоді індивідами. Накладення правових чи законодавчих обмежень на контрактні відносини завдає значного збитку всім акціонерам корпорації. Норми відповідальності і ринкові сили важливі для контролю над поведінкою корпоративних менеджерів. Ці підходи є абстрактними, полярними крайностями. Значення кожного підхо-

**Таблиця 2. Ключові зміни /доповнення в нормативно-правових актах у сфері тарифного регулювання**

Тарифне регулювання	Цільове визначення/зміна
Постанова КМУ «Про порядок встановлення тарифів на вантажні перевезення». Постанова КМУ «Про порядок встановлення тарифів на перевезення пасажирів далекого слідування». Постанова КМУ «Про порядок надання субсидій перевізникам залізничного транспорту». Тарифні вказівки	Перегляд діючих тарифних вказівок у зв'язку з принципами тарифної політики: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Економічна обґрунтованість тарифу.</li> <li>• Скорочення перехресного субсидування між видами діяльності.</li> <li>• Компенсація випадючих доходів державою.</li> <li>• Вирівнювання умов для державної компанії і приватних операторів.</li> <li>• Єдине для всіх гравців визначення тарифікованих і не тарифікованих сегментів.</li> <li>• Виділення тарифу на інфраструктуру і локомотиви для пасажирських перевезень.</li> <li>• Виділення тарифу на інфраструктуру і локомотиви для вантажних перевезень.</li> <li>• Паритет середньомережевого тарифу.</li> <li>• Можливість застосування гнучкого ціноутворення</li> </ul>

ду доцільно досліджувати відповідно до періоду впровадження, умов впровадження, чинної законодавчої бази, практики аналогічного впровадження.

Дві теорії, наведені вище, прогнозують різні економічні наслідки. З точки зору одних дослідників, корпорація — це сукупність контрактів, укладених між зацікавленими особами, які контролюють і регулюють їх діяльність. Агентські витрати корпоративної форми управління контролюються конкуренцією на ринках. Свобода дій, яка надається управляючим корпорації, — це взаємовигідні відносини між акціонерами й управляючими.

Теоретичне виживання великої корпорації залежить від здібності ринкових сил спонукати до виконання контрактних зобов'язань за всіма етапами створення цінностей у самій корпорації. У цьому випадку ми говоримо про ринок управлінської праці, товарний ринок, ринок корпоративного контролю.

Кожний ринок відіграє важливу роль у реалізації прав і обов'язків сторін договору. Слід визначити, що на поведінку управлінців за теорією ринкової сили впли-

ває ринок управлінської праці. В організації постійно є конкуренція серед працівників за підвищення по службовій лінії. На них також впливають рішення ради директорів. Рада директорів має можливість приймати рішення про звільнення управлінців, які працюють не ефективно.

Керівники корпорації, крім того, конкурують на ринку корпоративного контролю. Учасники ринку капіталу через ціну акцій захищають себе від не професійних дій управляючих.

І останнє, якщо керівники корпорації ізольовані від конкуренції на ринку праці і ринку корпоративного контролю, конкуренція на товарному ринку і ринку факторів виробництва змусить їх слідкувати за стратегією максималізації вартості корпорації. Фактори виробництва, які не оплачуються адекватно, найдуть своє місце на іншому виробництві. Продукти, які оцінюються вище за їх витрати, не продаватимуться на конкурентних ринках. Таким чином, фірми, які не використовують операційної стратегії максималізації вартості корпорації, не пройдуть природного відбору. Саме тому на стадії ре-

**Таблиця 3. Ключові зміни/доповнення в нормативно-правових актах України**

Нормативно-правові акти	Цільове визначення/зміна
Бюджетний кодекс	Введення спеціалізованих статей на фінансування субсидій залізниць у приміському сполученні, соціальному сегменті далекого слідування. Визначення порядку встановлення субсидій при встановленні субсидій при затвердженні бюджету регіону/держави
Нормативно-правові акти, регулюючі пільги при перевезенні залізничним транспортом	Перегляд кількості пільгових категорій, що мають право на пільговий проїзд у залізничному транспорті. Визначення кількості пільгових проїздів для кожної категорії. Визначення порядку компенсації пільгових перевезень. Визначення відповідальності органу, відповідального за пільгове перевезення при відсутності компенсації. Визначення права організації залізничного транспорту відмовляти у перевезенні за пільговими тарифами при недотриманні умов і порядку отримання такої послуги.
Постанова КМУ «Про Статут залізниць»	Приведення понять у відповідність до Закону про залізничний транспорт (введення понять перевізника, оператора інфраструктури, оператора, заміна поняття «залізниця» відповідними учасниками ринку залізничних перевезень)
Постанова КМУ «Про порядок видачі ліцензій на оперування рухомим складом в залізничних перевезеннях»	Формалізація вимог до операторів універсального парку вантажних вагонів
Накази Міністерства інфраструктури, Постанови Уряду	- Наказ про створення логістичного центру і порядок взаємодії такого центру з учасниками ринку. - «Технологічний регламент» - формалізація пропускних потужностей інфраструктури і «технологічної спроможності» надання послуг перевезення. - Вимоги до технічного стану транспортних засобів для їх безпечної експлуатації (сертифікація, контроль)

формування механізму реструктуризацією доцільно використовувати досвід Росії, яка провела реструктуризацію підприємств залізничної галузі шляхом створення відкритого акціонерного товариства, та досвід України у частині створення відкритого акціонерного товариства "Укртелеком" (2000 рік).

В Україні вперше така значна реструктуризація була проведена 1997—1999 рр. шляхом об'єднання 35 державних підприємств і 738 філій та створення державного підприємства "Укртелеком".

Досвід Укртелекому показує, що науково-дослідні роботи не провадилися, підготовки як такої до корпоративізації не було, навчання персоналу не проводилось до статутного фонду не була включена вартість землі, прав на землю, прав на будівлі та ін. Це призвело до зниження вартості статутного фонду, низької капіталізації і, як результат, дуже низької вартості продажу.

Проведені дослідження показують, що при регулюванні підготовки до реструктуризації необхідне внесення ключових змін в Закон про залізничний транспорт стосовно принципів взаємодії учасників ринку (табл. 1), доповнень до ряду нормативно-правових актів у сфері тарифного регулювання (табл. 2) та внесення доповнень до нормативно-правових актів України (табл. 3). Наведені цільові зміни та доповнення необхідні для реалізації цільової моделі регулювання галузі.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, виконані дослідження дозволяють визначити такі базові основи формування механізму регулювання управління реструктуризацією в процесі стратегічного розвитку:

- розробка і впровадження нормативно-правових і законодавчих документів цільової моделі реформування залізничної галузі;
- розробка і впровадження організаційно-економічних аспектів підготовки до процесу реструктуризації;
- проведення структурно-динамічного аналізу та розробка методологічного апарату реалізації процесного підходу до формування реструктуризації;
- розробка організаційно-економічного механізму та напрямів реалізації управління реструктуризацією;
- визначення концептуальних основ формування стратегії реструктуризації галузі залізничного транспорту.

Важливим етапом і дуже складним при реорганізації є формування статутного капіталу, яке створюється в процесі об'єднання Укрзалізниці, залізниць, підприємств, установ та організацій залізничного комплексу, майно яких передається до статутного фонду компанії.

Досвід країн світу з питань реорганізації, особливо Росії, щодо реформування залізничного транспорту та досвід України щодо Укртелекому, ще раз підтверджують необхідність підготовчого процесу та його регулювання.

Враховуючи цей досвід автор пропонує при реформуванні залізничного транспорту як базову основу запровадити механізм підготовки галузі залізничного транспорту до реструктуризації.

Результати аналізу наукових досліджень і досвіду проведення реструктуризації свідчать про багатоаспектні проблеми та завдання, які необхідно вирішувати в процесі регулювання підготовки до реструктуризації та її проведення.

## Література:

1. Постанова кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2009 р. № 1106 "Про внесення змін до постанови КМУ" від 16 грудня 2009 р. № 1390 "Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010—2019 роки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wviw.ua/zakon.com.documents>.
2. Концепція Державної програми реформування залізничного транспорту "схвалено розпорядженням КМУ 27.12.2006р. № 651-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wviw.ua/zakon.com.documents>
3. Закон України "Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування" від 23 лютого 2012 року № 4442-VI Режим доступу <http://wviw.ua/zakon.com.documents>
4. Круглов М.Г. Стратегическое управление. — М. Русская деловая литература. 1988. — С. 166.
5. Волдайцев С.В. Управления инновационным бизнесом. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. — С. 250.
6. Парахина В.Н. Стратегический менеджмент / В.Н. Парахина, Л.С. Максименко, С.В. Панасенко. М.: Кнорус. 2005. — С. 360.
7. Бакаєва І.Г., Олійник Г.Ю., Небога М.М. Принципи створення стратегічно орієнтованої системи управління нерухомістю на підприємствах транспорту та зв'язки. Матеріали V МНПК. — Сер. Економіка і управління. — К.: ДЕТУТ, 2011. — С. 240. С. 13—14.

## References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Making Changes to Decree of CMU dated 16th December, 2009 № 1390"", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1106-2011-p> (Accessed 26 October 2011).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "About approval of Conception of the Government program of reformation of railway transport"", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-2006-p> (Accessed 27 December 2006).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On the features of formation of public joint-stock company of railway transport of the general use", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4442-17> (Accessed 23 February 2012).
4. Kruglov, M. G. (1988), Strategicheskoe upravlenie [Strategic Management], Russkaja delovaja literature, Moscow, Russia.
5. Voldajcev, S.V. (2001), Upravlenija innovacionnym biznesom [Management of Innovative Business], YUNITI-DANA, Moscow, Russia.
6. Parahina, V.N. (2005), Strategicheskij menedzhment [Strategic Management], Knorus, Moscow, Russia.
7. Bakaieva, I.H. Olijnyk H.Yu. and Neboha, M.M. (2011), "Principles of Establishing Strategically Oriented System of Managing Assets of Enterprises of Railway and Communication" Materiali V MNPК, Serija Ekonomika i upravlinnia, pp. 13—14.

Стаття надійшла до редакції 28.04.2014 р.