

Бесіду вів О. Кравченко, власкор

# ОЛЕКСАНДР КАВА: ЗАЛІЗНИЦІ СЛІД ДАТИ МОЖЛИВІСТЬ ФОРМУВАТИ РИНКОВІ ТАРИФИ НА ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ

**25 червня 2014 року Урядом була прийнята постанова № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»», що де-юре дала старт активній фазі реформування галузі.**

Для забезпечення консультативно-го супроводження та експертної оцінки процесу реформування залізничної галузі при Міністерстві інфраструктури України було створено Експертну раду. Її голова — Олександр Степанович Кава, експерт у галузі транспортної інфраструктури — дав інтерв'ю нашому виданню.

— У ході реформування багато говориться про структуру та функції ПАТ «Укрзалізниця». Разом із тим головним завданням реформи є розмежування функцій державного управління та організації господарської діяльності на залізничному транспорті. Який державний орган буде виконувати функції державного управління галуззю? Що передбачають ці функції?

— Ці функції передбачають забезпечення галузі нормативно-правовими актами, виконання державного регулювання галузі, а також затвердження тарифів на монополні по-

слуги й на послуги, що суміщені з монополним ринком.

Їх будуть виконувати Міністерство інфраструктури України та Державна інспекція з безпеки на наземному транспорті, а в майбутньому планується створення Національної комісії з регулювання транспорту.

— Яка структура Укрзалізниці, монолітної корпорації або материнської компанії із залежними підприємствами, на Вашу думку, є найбільш ефективною?

— На першому етапі реформування було заплановано створити єдиний суб'єкт господарювання та забрати в Укрзалізниці функції державного регулювання. Тобто утворюється єдина компанія, що буде займатися всім комплексом з утримання інфраструктури, організації перевезень та перевезення вантажів і пасажирів.

Щодо подальшого реформування з виокремленням профільних



та непрофільних видів діяльності, то ці питання мають вирішуватися лише після утворення акціонерного товариства та перевірки його ефективності.

— **Які переваги отримає залізниця після впровадження нової системи управління?**

— Це дозволить підвищити ефективність управління залізницею, позбавитися великої кількості взаєморозрахунків, які наразі здійснюються між залізницями, що працюють, по суті, у межах єдиного виробничого циклу, але при цьому як шість окремих юридичних осіб. Тому в процесі реформування передбачається, що кордони між залізницями будуть ліквідовані, тобто всі будуть діяти в рамках одного суб'єкта господарювання. Зараз виникає багато труднощів, наприклад, коли локомотив однієї залізниці використовує інфраструктуру іншої, виникає багато взаєморозрахунків, що потребує додаткових витрат і негативно впливає на ефективність роботи комплексу.

— **Реформування все ж не повною мірою забезпечує перехід до вертикально-інтегрованої структури. Зокрема, залишається поділ за територіальним принципом на 6 залізниць як філій ПАТ «Українська залізниця». Як Ви вважаєте, чи забезпечують існуючі кордони залізниць ефективну роботу залізничного транспорту?**

— Дійсно, реформування та акціонування передбачає збереження залізниць як філій товариства, але разом із тим залізниця буде діяти як єдиний механізм, а не як 6 окремих підприємств. На мою думку, не треба здійснювати перегляд меж залізниць, оскільки вже налагоджено ефективну співпрацю між майбутніми філіями. Завдання реформи не в тому, щоб перекроїти, а в тому, щоб прибрати зайві межі.

— **Яким чином має здійснюватися оцінка статутного капіталу ПАТ «Українська залізниця»?**

— Для цього існують відповідні методології. За ними будуть залучати-

ся міжнародні аудиторські компанії, які здійснюватимуть оцінку власності.

— **Чи можна буде в подальшому збільшити статутний капітал товариства?**

— Так, це можливо. Однак зараз не стоїть завдання його збільшити, і головним є питання оцінки того майна, яке передається до статутного фонду товариства, а також тих прав, що будуть внесені до статутного фонду.

— **Пасажирські перевезення мають бути прибутковими. Як, на Вашу думку, цього можна буде досягти в умовах українських реалій?**

— Дійсно, пасажирські перевезення, зокрема, у низці країн Євро-союзу, є прибутковими, але ця прибутковість досягається не за рахунок тарифу, а за рахунок дотацій на перевезення пасажирів, які перевізники отримують із державного та місцевих бюджетів для компенсації витрат, що не покриваються планово збитковим тарифом.

У цих країнах відсутнє перехресне субсидування, що наразі існує в Україні та висмоктує всі ресурси як із вантажного, так і з пасажирського сегментів. Натомість у країнах Європи перевізники, що здійснюють пасажирські перевезення, отримують прямі субсидії, тому Україні також необхідно рухатися в напрямі поступової відмови від перехресного субсидування в бік введення прямих державних субсидій на перевезення пасажирів, і потім вже держава повинна буде визначати, який рівень тарифу має сплачувати пасажир, а яку частину витрат на перевезення має взяти на себе держава.

— **Чи є перспективи збільшення максимальних швидкостей на залізницях України?**

— Загалом існує можливість збільшення швидкості до 180–200 км/год. Хочу нагадати, що саме на території України, зокрема на лінії Дніпродзержинськ – Новомосковськ було проведено випробування швидкісного вагону-лабораторії СВЛ, який досяг швидкості у 250 км/год.



”  
**О**крема хочу звернути увагу, що згідно із Законом України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» передбачається, що вся залізнична інфраструктура: колія, контактна мережа, пристрої лінійного електропостачання, тягові підстанції, системи СЦБ і зв'язку — залишається в державній власності, а до статутного фонду акціонерного товариства буде передано лише право господарського відання цією інфраструктурою. Право ж власності залишиться в держави.

Разом із тим, для комфортного пересування необхідно збільшити кількість полігонів, де буде реалізована більша швидкість. Наприклад, наразі лінія Бориспіль – Баришівка є полігоном для проведення швидкісних випробувань, оскільки на ній можливо розвивати швидкість 200 і навіть 220 км/год, бо вона має майже ідеальний профіль.



— Чи дійсно монетизація пільг та створення приміських пасажирських компаній є панацеєю для оздоровлення приміських перевезень?

— Щодо монетизації пільг та перегляду системи пільг, то це дійсно необхідний крок, оскільки існуюча система неадресних пільг є несправедливою для самих пільговиків і до того ж не дає залізниці в повному обсязі отримувати компенсацію за

перевезення пільгових категорій населення.

Проте щодо створення приміських пасажирських компаній, то, як свідчить досвід країн Європи та Російської Федерації, цей підхід не є таким уже однозначним, тобто необхідно буде шукати «здоровий» баланс між інтересами залізниці та потребою громад у перевезенні пасажирів у приміському сполученні.

Тобто загалом можна обійтися й без створення окремих компаній, і ПАТ «Українська залізниця» при цьому буде виступати як компанія-оператор приміського сполучення, але за умови, що місцева влада буде допомагати в оновленні рухомого складу, а також вирішувати питання тарифу у приміському сполученні та компенсації збитків від цього сегмента пасажирських перевезень.

— Наразі багато говориться про здійснення адміністративної реформи з метою збільшення повноважень місцевих громад. Як перспективи вона відкриє для залізничного транспорту?

— Наразі ніяких, оскільки адміністративна реформа передбачає лише заміну обласних і районних адміністрацій на виконавчі органи

## ШЛЯХ УКРЗАЛІЗНИЦІ ДО КОРПОРАТИЗАЦІЇ

Уперше ідея корпоратизації залізниць України виникла відразу після набуття Україною незалежності та до створення Державної адміністрації залізничного транспорту України. Так, на нараді начальників залізниць, що відбулася 23 жовтня 1991 року, було прийнято таке рішення: «проекти Учредительного договора и Устава корпорации железнодорожного транспорта Украины принять за основу. Железным дорогам в срок до 28 октября т. г. представить письменные предложения, замечания, дополнения к проектам данных документов. Юго-Западной железной дороге обобщить предложения дорог и внести соответствующие изменения в проекты Договора и Устава корпорации железнодорожного транспорта Украины. Одобрить с замечаниями предложенный проект структуры аппарата корпорации. Вынести доработанные проекты Учредительного договора, Устава и структуры аппарата корпорации на рассмотрение учредительной конференции».

Проте 12 лютого 1992 року із затвердженням положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України було остаточно визначено структуру залізниць, і про корпоратизацію було забуто.

У 2000 році вперше на високому рівні заговорили про реформу залізничної галузі. Зокрема, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 1684 від 09.11.2000 р. «Про затвердження Концепції реформування транспортного сектору економіки». Зазначена концепція передбачала такі пріоритетні напрями діяльності в галузі залізничного транспорту:

- внесення пропозицій про зміни до Законів України «Про транспорт» та «Про залізничний транспорт» щодо функцій та структури управління;
- визначення організаційно-правового статусу нових структур управління та тих, що реформуються, а також статусу галузевих підприємств у нових умовах;
- удосконалення відносин суб'єктів господарювання залізничного транспорту з органами

державної влади на принципах, вироблених Європейським Союзом;

- розроблення нормативно-правових актів, що забезпечують вільний доступ суб'єктів підприємницької діяльності до залізничної мережі та різних елементів залізничної інфраструктури на основі взаємних угод і повного відшкодування витрат, пов'язаних з їх виконанням.

Варто зазначити, що вже у 2001 році, а саме 18 травня, ухваленням постанови Уряду Російської Федерації № 384 була розпочата реформа російських залізниць, що передбачала розмежування функцій державного управління, які мало здійснювати спеціально утворене Федеральне агентство залізничного транспорту Росії «Росжелдор», та функцій організації господарської діяльності, що відходили до ВАТ «Російські залізниці» (ОАО «РЖД»). В Україні ж процес реформування залізниць було заморожено до 2006 року, коли було схвалено Концепцію Державної програми реформу-

місцевого самоврядування, тобто, що стосується повноважень, то поки що ми ніякого збільшення прав громад не бачимо, і, на мою думку, усе буде вирішуватися на рівні законів, які будуть прийматися на виконання Конституції.

— Останнім часом багато обговорюється необхідність державно-приватного партнерства. Однак, як виявилось, його потенційні сторони неоднаково трактують його зміст і практичне насичення. Чи є сьогодні реальна можливість створення спільних проектів держави та приватного капіталу?

— Особливої потреби для залізниці в таких проектах немає, проте потрібно створювати умови для роботи приватних операторів на ринку перевезення вантажів, оскільки

це в короткотерміновій перспективі вирішить проблему недостачі парку вантажних вагонів. При цьому варто пам'ятати, що ПАТ «Українська залізниця» має залишатися ключовим перевізником у сегменті вантажних перевезень. А тому необхідно збільшувати вагонний парк саме Укрзалізниці.

— Сьогодні низька вартість транспортування знижує невиробничі витрати вантажовідправників, чим дозволяє нарощувати обсяги виробництва та збільшувати прибутки та, як результат, податкові надходження до бюджету. З іншого боку, вона не надає можливості залізниці формувати достатню прибуткову базу для компенсації операційних та інвестиційних витрат. Які зміни системи тарифоутворення

на послуги з перевезення передбачає реформа для більш ефективного регулювання ціноутворення та тарифікації?

— Реформою передбачається перехід на тарифи, що базуються на фактичних витратах залізниці на перевезення вантажів, і відмова від наявної системи, оскільки вона успадкована ще від Російської імперії з часів Столипіна та Вітте, коли залізниця була монополічним засобом пересування вантажів по суші. З того часу пройшло вже більш ніж сто років, технології просунулися далеко вперед, а залізниця втратила статус монополічного перевізника вантажів. Відповідно, їм слід дати можливість формувати ринкові тарифи на перевезення вантажів, що будуть базуватися на фактичних витратах залізниць. 

вання залізничного транспорту, у якій уперше було запропоновано утворення акціонерної компанії «Українська залізниця»: «За результатами порівняльного аналізу передбачених законодавством організаційно-правових форм господарювання (асоціація, корпорація, концерн, державна акціонерна компанія, холдингова компанія тощо) можна зробити висновок, що найбільш прийнятною формою організації діяльності підприємств залізничного транспорту є корпоративна зі створенням на базі Укрзалізниці, залізниць, підприємств, установ та організацій галузі державної акціонерної компанії, 100 % акцій якої належатимуть державі. Корпоративна модель забезпечить органічне поєднання централізованого управління галуззю з ринковим механізмом господарювання, що відповідає принципам, визначеним Законом України «Про управління об'єктами державної власності».

На основі Концепції 16 грудня 2009 року Урядом було ухвалено постанову № 1390 «Про затвердження Державної цільової програми залізничного транспорту на 2010–2019 роки», яка передбачала розмежування господарських

функцій і функцій державного управління, утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування як національного перевізника вантажів та пасажирів на ринку транспортних послуг, у власності якого перебуватимуть об'єкти інфраструктури залізничного транспорту загального користування та формування вертикально-інтегрованих структур за видами діяльності.

І вже через два роки Верховна Рада України прийняла Закон «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», яким була жорстко закріплена неможливість роздержавлення товариства. Зокрема статтею 3 Закону було введено заборону з моменту прийняття постанови «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» вчиняти правочини, що можуть призводити до відчуження майна, скорочувати чисельність працівників, здійснювати випуск цінних паперів, надавати позики, передавати нерухоме майно в оренду, передавати майно в заставу або безоплатне користування, придбавати акції

(частки, паї) у статутному (складеному) капіталі господарських товариств, а в статті 4 Закону було визначено, що 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 пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти та майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт, — залишаються в державній власності та передаються до статутного капіталу товариства на правах господарського відання.

Зараз після прийняття Урядом постанови «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» одним із першочергових заходів є прийняття нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт», що має гармонізувати законодавство у зв'язку з утворенням акціонерного товариства.