Бесіду вів О. Кравченко, власкор

ВІКТОР ОСТАПЧУК: «УТВОРЕННЯ АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» ВИПРАВДАЄ ОЧІКУВАННЯ ШИРОКИХ ВЕРСТВ СУСПІЛЬСТВА»

Реформа Укрзалізниці, за якою вона має перетворитися на публічне акціонерне товариство із 100% акцій, зосереджених у руках держави, стартувала. Кабінет Міністрів України зробив перший крок із реформування українських залізниць, прийнявши постанову «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».

Про те, з чого розпочалась історія створення АТ та які переваги отримають залізничники в процесі реформування галузі, нам розповів народний депутат України, голова підкомітету із залізничного транспорту Верховної Ради України Віктор Миколайович Остапчук.

— Вікторе Миколайовичу, сьогодні керівництво держави, Міністерства інфраструктури України та Укрзалізниці одностайно прийняли курс на реформування залізничної галузі. Деякі кроки вже були зроблені. Проте чи всі законодавчі акти та нормативні документи наразі прийняті для старту реформи та роботи оновленого підприємства? Коли розпочнеться трансформація галузі?

— Варто зазначити, що ще 27 грудня 2006 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 651-р було схвалено Концепцію Державної цільової програми реформування залізничного транспорту, згідно з якою були визначені мета, умови, а також шляхи, способи та етапи реформування галузі.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 р. № 1390 було затверджено Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010–2015 рр.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1106 було затверджено нову редакцію Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр. (далі — Програма).

У рамках виконання першого етапу Програми — удосконалення законодавства у сфері залізничного транспорту — у лютому 2012 року прийнято Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», а також Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про залізничний транспорт», набрання чинності якого передбачене після державної реєстрації публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування (далі — Товариство), що, у свою чергу, має на меті створення належних умов для функціонування Товариства як нового суб'єкта господарювання до прийняття нової редакції Закону «Про залізничний транспорт України».

Наказом Мінінфраструктури від 12.11.2012 р. № 667 затверджено Порядок визначення майна залізничного транспорту, що передається АТ «Укрзалізниця» на правах господарського відання, який зареєстрований у Міністерстві юстиції України 04.12.2012 р. за № 2015/22327 і набирає чинності з дня його офіційного опублікування, але не раніше дня набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»».

Наказом Укрзалізниці № 004-Ц/од від 31.01.2013 р. затверджено Методичні рекомендації щодо визначення

критеріїв віднесення майна до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця» (із змінами).

Також необхідно внести зміни до Статуту залізниць України, що дозволять функціонування Товариства до прийняття нової редакції Закону «Про залізничний транспорт України» та Статуту залізничного транспорту.

Законом України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» передбачалося протягом 3-х місяців прийняти постанову КМУ про утворення АТ «Укрзалізниця», однак із політичних мотивів узгоджений з усіма зацікавленими державними органами проект постанови не виносився на розгляд Уряду, і лише 25.06.2014 р. Урядом було прийнято постанову про утворення єдиної юридичної особи — АТ «Укрзалізниця» на базі майнових комплексів майже 50 державних підприємств, залізниць та установ галузі.

Після прийняття постанови «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» впродовж півроку має бути проведено інвентаризацію всього майна цих підприємств із метою здійснення його оцінки, що підлягає рецензуванню Фондом держмайна, та підготовлено другу постанову Уряду — про затвердження статуту та організацію діяльності АТ «Укрзалізниця». Таким чином, наприкінці поточного року буде затверджено Статут Товариства та здійснено державну реєстрацію АТ «Укрзалізниця», і з 01.01.2015 р. акціонерне товариство буде функціонувати як господарюючий суб'єкт. Майже одночасно правлінням АТ «Укрзалізниця» будуть затверджені положення майже 30 філій, у тому числі регіональних філій-залізниць, та функціональних, що будуть утворені на базі вагонних компаній, ГІОЦ, швидкісної компанії, дирекцій з ремонту тощо.

У II кварталі 2015 року розпочнеться виконання заходів із перетворення функціональних філій у залежні акціонерні товариства. Це вагонні компанії, науково-дослідний та проектний інститути.

У другому півріччі 2015 року заплановано зосередження окремих видів діяльності у філіях, зокрема в приміських пасажирських перевезеннях, пасажирських перевезеннях у далекому сполученні, у господарстві локомотивної тяги. Також триватиме робота з підготовки до утворення філій із ремонту інфраструктури та рухомого складу, будівництва, за результатами якої протягом 2016 року буде утворено ще понад 10 філій.

Функціонування АТ «Укрзалізниця» та розмежування видів діяльності в галузі потребує нової законодавчої та нормативно-правової бази. Крім того, здійснюються заходи щодо перегляду майже 70 нормативно-правових актів різних державних органів та 340 інструкцій, а також інших внутрішніх документів Укрзалізниці.

— Які переваги отримає залізниця та її працівники після впровадження нової системи управління?

— Передумовою для реформування стали такі сумнозвісні проблеми галузі, як високий рівень зносу основних засобів, необхідність відокремлення функцій господарюючого суб'єкта від функцій управління та уникнення прямого втручання в господарську діяльність із боку держави, а також нагальна потреба в залученні кредитних та інвестиційних коштів.

Основні проблеми, що будуть вирішені в процесі реформування:

1. Відсутність юридично оформленого єдиного залізничного комплексу (в Україні функціонує 6 залізниць — природних монополістів, що в єдиному виробничо-технологічному комплексі не конкурують, а доповнюють один одного, виконуючи всі 10 основних видів діяльності на своїй території із загальним балансом витрат).
2. Здійснення Укрзалізницею як органом державного управління господарських функцій (керування рухом, розподіл доходів від перевезень, складання зведеного звіту).
3. Віднесення до монопольних усіх видів діяльності, що стримує розвиток конкуренції.

Слід зазначити, що всі завдання та заходи реформування галузі грунтуються на засадах, вироблених у процесі доволі тривалого та всебічного соціального діалогу за участі широкого кола осіб, тісно пов'язаних із залізничною галуззю, тому безпосередньо зацікавлених у її сталому та ефективному функціонуванні

4. Порушення принципу простого відтворення основних фондів через недостатність амортизаційних відрахувань, що є наслідком заниженої балансової вартості.

За результатами здійснення реформ очікується:

— підвищення інвестиційної привабливості та перехід на інноваційний шлях розвитку (скорочення зносу основних засобів із 85 до 60%);
— збільшення обсягів перевезень на 20–25% шляхом підвищення ефективності роботи;
— зростання продуктивності праці на 60% та продуктивності рухомого складу на 25–30%;
— скорочення енергоємності на 15%;
— відкриття шляхів для більш інтенсивної та плідної співпраці

з міжнародними фінансовими організаціями в частині залучення «дешевих» кредитних коштів;

— збільшення інвестиційних джерел від існуючих 7,5 до 26,5 млрд грн на рік, зокрема:
  - збільшення амортизаційних відрахувань орієнтовно на 6,4 млрд грн унаслідок проведення переоцінки під час внесення майна до статутного капіталу;
  - упровадження інвестиційної складової в тарифі на перевезення (збільшення тарифу на 10%), що забезпечить додатково 4,1 млрд грн на рік;
  - надходження від продажу пакетів акцій залежних господарських товариств або у вигляді дивідендів за попередніми оцінками складуть 7,5 млрд грн упродовж 5 років (1,5 млрд грн на рік);

— лібералізація окремих сегментів ринку залізничних перевезень із метою залучення приватного капіталу, наприклад до оперування вагонами та пасажирськими перевезеннями, дозволить перекласти на їхні плечі близько 7 млрд грн на рік, необхідних для оновлення рухомого складу (це 6,5 та 0,5 млрд відповідно).

У результаті — 19,0 млрд грн додаткових коштів.

Під час реформування також планується реалізувати комплекс технічних та технологічних заходів, а саме:

— програма централізації управління рухом на великих полігонах;
— розмежування вантажного та пасажирського руху, впровадження денних поїздів;
— оновлення парку електровозів;
— оновлення парку вантажних вагонів;
— програма завантаження потужностей, що вивільняються, реалізація якої дозволить завантажити понад 50 структурних підрозділів та освоїти випуск продукції для потреб галузі орієнтовно на суму 2,7 млрд грн;
— упровадження підрядного способу ремонту й утримання інфраструктури та рухомого складу.

Одним із пріоритетів реформування є збереження відомчої медицини. Залізниці та підприємства

залізничного транспорту загального користування забезпечують безпеку життя та здоров'я громадян, які користуються його послугами. Ураховуючи, що це передбачено чинними законами «Про транспорт» (ст. 16 та ст. 22), «Про залізничний транспорт» (ст. 16), «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» (ст. 1), пропонується включити до складу АТ «Укрзалізниця» 11 дорожніх лікарень, що дозволить забезпечити понад 40% потреби в медичному обслуговуванні працівників, членів їх сімей та пенсіонерів галузі.

Крім того, АТ «Укрзалізниця» повністю відповідає за зобов'язаннями, передбаченими Галузевою угодою та профспілками, отже, працівникам залізниць гарантується збереження всіх пільг.

Збереження відомчих закладів охорони здоров'я залізничного транспорту в нинішньому статусі є принципово важливим питанням не лише для чотирьохсоттисячного колективу залізничників, а й для забезпечення сталого функціонування залізничного транспорту в цілому.

Таким чином, утворення АТ «Укрзалізниця» виправдає очікування широких верств суспільства, що у свою чергу підвищить рівень довіри до влади.

— Ще два роки тому Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування». Чи достатньо механізмів контролю за виконанням цього Закону?

— Ст. 85 Конституції України встановлено, що до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та Закону.

Реалізація таких повноважень Верховною Радою забезпечується діяльністю парламентських профільних комітетів та / або тимчасових спеціальних комісій.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Також згідно зі ст. 21 цього ж Закону Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного й державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України.

Слід зазначити, що Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» розроблений на підставі законодавства України у відповідних сферах, зокрема з питань регулювання діяльності акціонерних

товариств та управління об'єктами державної власності. Водночас він має статус спеціального та містить низку положень та норм прямої дії, що унеможливлюють порушення інтересів держави й галузі, у тому числі в частині заборони відчуження майна залізничного транспорту, закріплення власності держави в особі Кабінету Міністрів України 100% пакету акцій ПАТ «Українська залізниця» та неможливості його продажу тощо.

З огляду на викладене, зараз відсутні підстави для виникнення сумнівів щодо достатності механізмів контролю за виконанням Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування».

— Яка наразі ситуація з прийняттям нової редакції проекту Закону України «Про залізничний транспорт»?

— З метою забезпечення подальшого підвищення ефективності діяльності галузі розроблено суттєво новий ринковий законопроект — нову редакцію Закону України «Про залізничний транспорт України», положення якого в повному обсязі відповідають вимогам ЄС.

Проект нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України» неодноразово розглядався зацікавленими органами виконавчої влади, був оприлюднений на офіційному сайті Міністерства інфраструктури в розділі «Регуляторна діяльність» та пройшов широке громадське обговорення.

Із 15 міністерств і відомств, що брали участь в опрацюванні проекту Закону, 11 погодили його без зауважень, 4 із зауваженнями. Мін'юст надав висновок про погодження зазначеного проекту із зауваженнями.

Законопроект було доопрацьовано з урахуванням зауважень, отриманих від центральних органів виконавчої влади і Міністерства юстиції, та в березні поточного року надіслано до Мінінфраструктури для подальшого направлення на перепогодження з новопризначеними керівниками зацікавлених центральних органів виконавчої влади. Наразі проекти листів Мінінфраструктури про направлення законопроекту на перепогодження з пакетом необхідних документів завізовані причетними департаментами Мінінфраструктури. Винесення законопроекту на розгляд Уряду планується в III кварталі 2014 року.

— З проекту Закону маємо, що ПАТ «Укрзалізниця», яка буде оператором інфраструктури (у тому числі стратегічних об'єктів), одночасно виступатиме національним перевізником, тобто оператором із перевезення пасажирів і вантажів. Чи пропонує в цьому випадку законопроект ефективний механізм запобігання зловживанням монопольним положенням у сегменті володіння інфраструктурою?

— Так, проектом нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України» визначається ефективний механізм запобігання зловживанням монопольним становищем АТ «Укрзалізниця».

Доступ до послуг інфраструктури та об'єктів інфраструктури буде надаватися зацікавленим особам на недискримінаційній основі, що передбачає рівні умови надання таких послуг.

Правила та Порядок недискримінаційного доступу до послуг інфраструктури розробляються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Кабінетом Міністрів України також затверджується типовий договір про надання послуг інфраструктури та робіт (послуг), що реалізуються з використанням об'єктів інфраструктури.

Щодо перевізників вантажів та пасажирів, законопроектом передбачено, що будь-який суб'єкт господарювання, а не лише АТ «Укрзалізниця», який відповідає конкретним вимогам, може бути перевізником. Для цього він повинен перш за все мати тяговий рухомий склад, ліцензію та договір з оператором інфраструктури на користування інфраструктурою.

— Чи розроблені механізми, що стимулюватимуть місцеві органи влади сплачувати за перевезення пільгового контингенту пасажирів? Яким чином відповідно до нової моделі (після відокремлення вантажних перевезень від пасажирських) буде досягатися беззбитковість пасажирських перевезень? Які мають бути створені умови для того, щоб зацікавити бізнес входити на ринок приміських пасажирських перевезень? Чи буде достатнім чинне законодавство у сфері залізничного транспорту для інвестора, який захоче запустити приватний пасажирський поїзд?

— Залізниці України безвідмовно здійснюють перевезення 25 пільгових категорій громадян згідно із чинним законодавством. У проекті Закону «Про залізничний транспорт України» збережена діюча норма, яка передбачає, що збитки від перевезення окремих категорій громадян на пільгових умовах відшкодовуються за рахунок державного або

місцевого бюджетів. Однак на практиці бюджетами всіх рівнів на компенсацію за пільгові перевезення передбачається лише 30–40% від суми фактично виконаних перевезень пільгових категорій громадян.

За 5 місяців 2014 року залізницями перевезено пільгових категорій пасажирів, компенсація за які надходить від місцевих державних адміністрацій, на суму 157,0 млн грн, компенсація від місцевих державних адміністрацій отримана в сумі 44,8 млн грн (або 28%), заборгованість за зазначений період становить 112,2 млн грн.

З метою зменшення збитковості залізниць від пільгових перевезень Укрзалізницею в умовах обмеженості ресурсів державного бюджету було запропоновано надання адресної грошової допомоги на оплату послуг за проїзд. Відповідну пропозицію було внесено до Плану заходів із реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України «100 днів — 100 кроків Уряду» для пільгових категорій громадян, які найбільш потребують соціального захисту.

Крім того, монетизація пільг, ураховуючи рівень доходів пільговиків, є найбільш виправданим варіантом удосконалення соціального захисту громадян. Такий порядок дасть змогу забезпечити адресність та цільове використання права громадян на соціальний захист, зменшити витрати на реалізацію соціальних програм за рахунок усебічного контролю за наданням і використанням пільг, зменшити кількість пільговиків за рахунок осіб, які не потребують соціального захисту, контролювати обсяги бюджетних видатків. Це не порушує права на пільгу, а лише впорядковує надання права соціально незахищеним верствам населення.

Збереження соціальної функції, а саме забезпечення доступності приміських (регіональних) перевезень залізничним транспортом в Україні, є однією з ключових цілей реформи.

Передумовами реформування приміського пасажирського сполучення є стабільний негативний фінансовий результат за відсутності реалізації механізму компенсацій, передбаченого чинним законодавством. Як і в усьому світі, приміські перевезення в Україні мають соціальну функцію і, як наслідок, не окуповуються. Водночас на відміну від більшості розвинених країн світу, збитки від реалізації компанією соціальної функції не компенсуються в повному обсязі. За відсутності механізму компенсації жоден із перевізників, у тому числі залізниці, не зацікавлений у зростанні пасажиропотоку. Механізми, що мають стимулювати місцеві органи виконавчої влади сплачувати за перевезення пільгових категорій громадян, повинні розроблятися державою, оскільки зазначені перевезення є соціальними й пільги надаються державою. Укрзалізниця є перевізником і повинна отримувати оплату за перевезення пільгових категорій громадян у повному обсязі з урахуванням компенсації від місцевих органів виконавчої влади.

З початку 2015 року АТ «Укрзалізниця» буде функціонувати як господарюючий суб'єкт. При цьому у другому півріччі 2015 року заплановано формування окремих видів діяльності у філії, зокрема в приміських пасажирських перевезеннях. У подальшому приміські перевезення будуть виділені в окреме залежне господарське товариство зі своїм окремим балансом і комерційними відносинами з іншими структурами. Надалі господарське товариство буде виступати засновником регіональних компаній приміських перевезень спільно з органами місцевої влади. Такий крок має зацікавити регіональну владу в розвитку цього виду перевезень. Зокрема, планується, що перевезення здійснюватимуться не тільки залізничним, а й за потреби іншими видами транспорту. У середньостроковій перспективі можливий допуск приватного капіталу на окремі маршрути. Це дозволить забезпечити операційну ефективність, доступність перевезень, реалізацію механізму субсидування, створення умов для оновлення активів, підвищення якості послуг.

Беззбитковість пасажирських перевезень після відокремлення вантажних перевезень від пасажирських повинна досягатися відповідно до чинного законодавства, тобто нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України», що передбачає застосування державних компенсаційних механізмів. Відповідно до проекту Закону, державному регулюванню підлягають тарифи на перевезення пасажирів у далекому сполученні (у визначених НКРТ категоріях поїздів, вагонів) та у приміському сполученні, решта — вільні тарифи.

Державні регульовані тарифи встановлюються на економічно обгрунтованому рівні, що забезпечує покриття економічно обгрунтованих витрат на надання послуг та отримання прибутку.

Закріплюється на законодавчому рівні організація перевезень у соціальному сегменті перевезення пасажирів, що має зацікавити бізнес входити на ринок приміських перевезень. Так, проектом Закону визначено, що організація зазначених перевезень здійснюється на підставі договорів, укладених між перевізником та обласними і прирівняними до них держадміністраціями в рамках перевезення пасажирів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Допускається укладання договору кількома ОДА.

Договором визначається обсяг та умови перевезення пасажирів, перелік маршрутів, порядок компенсації перевізнику різниці між економічно обгрунтованими та встановленими тарифами.

Зацікавлення бізнесу для виходу на ринок приміських пасажирських перевезень має виражатись у створенні умов для отримання прибутку. А оскільки приміські залізничні перевезення є збитковими, то умови повинні виражатися, наприклад, у компенсації приватним компаніям вкладених коштів місцевими органами виконавчої влади, надання державою пільгових знижок тощо.

— З 19 липня 2014 року починає курсувати постійний чартерний рейс Київ – Ізмаїл – Київ туристичної компанії «Південні туристичні лінії». Яким чином держава може стимулювати розвиток цього сектору перевезень?

— Призначення спеціального поїзда № 901/902 Київ – Ізмаїл (у якому не передбачається вільний продаж проїзних документів пасажирам) планується у третій декаді липня 2014 року. Наразі триває оформлення фінансово-економічних відносин із заявником.

Стимулювання розвитку приватного сектору пасажирських перевезень буде досягнуте з прийняттям нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України». Це дозволять положення Закону, що передбачають:

— установлення вільного тарифоутворення в певних видах пасажирських перевезень;
— установлення тарифів на економічно обгрунтованому рівні, що забезпечує покриття економічно обгрунтованих витрат на надання послуг та отримання прибутку;
— упровадження системи державних дотацій, що має бути рівною для всіх учасників перевізного процесу, тобто приватний перевізник повинен отримувати дотації для надання знижок пільговим категоріям громадян.

Допуск приватних операторів у сегмент пасажирських перевезень сприятиме здоровій конкуренції та підвищенню ефективності роботи всього пасажирського господарства Укрзалізниці.

— Закон України «Про залізничний транспорт», як і нова його редакція (проект Закону), передбачає, що рухомий склад має закуповуватися за рахунок державного бюджету. На сьогодні держава не має змоги виконувати своїх зобов'язань. Як цю проблему буде вирішено в новій редакції Закону?

— Чинна редакція Закону України «Про залізничний транспорт» передбачає придбання залізничного рухомого складу для пасажирських перевезень за рахунок державного бюджету. Проте впродовж багатьох років коштів на зазначені цілі з державного бюджету галузь не отримує.

Проект нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України» цю проблему вирішує через реалізацію механізму інвестиційної

складової тарифу, що включається до складу тарифів відповідно до затвердженої інвестиційної програми.

Розробляється інвестиційна програма відповідним суб'єктом господарювання, погоджується Мінінфраструктури, затверджується національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. Відповідний порядок та граничний рівень інвестиційної складової визначає Кабінет Міністрів України.

Кошти, отримані від інвестиційної складової, накопичуються на спеціальних рахунках і використовуються виключно за цільовим призначенням, за нецільове використання застосовується штраф у розмірі 200%, що стягується до державного бюджету.

— Сьогодні низька вартість транспортування знижує невиробничі витрати вантажовідправників, дозволяє нарощувати обсяги виробництва та збільшувати прибуток і податкові надходження до бюджету держави. З іншого боку, вона не надає можливості залізничній компанії формувати достатню прибуткову базу для компенсації операційних та інвестиційних витрат. Які зміни передбачені реформою системи тарифоутворення на послуги з перевезення залізничним транспортом для більш ефективного регулювання ціноутворення й тарифікації?

— У 2012–2013 рр. були розроблені та затверджені наказами Мінінфраструктури:

— Концепція структури розрахунку економічно обгрунтованих тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом та методики їх розрахунку — наказ Мінінфраструктури від 27.07.2012 р. № 434;
— Методика розрахунку економічно обгрунтованих вантажних тарифів залізничним транспортом — наказ Мінінфраструктури від 20.06.2013 р. № 418, зареєстрований у Мін'юсті 27.06.2013 р. за № 1082/23614 та введений у дію з 19.07.2013 р.;
— Порядок перегляду тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом — наказ Мінінфраструктури від 08.10.2013 р. № 782, зареєстрований у Мін'юсті 15.10.2013 р. за № 1762/24294 та введений у дію з 01.11.2013 р.

На сьогодні спільно з науковими організаціями продовжується робота з удосконалення тарифної політики в частині вантажних перевезень, ведуться роботи з розробки нового Збірника тарифів та Методики встановлення плати за використання інфраструктури.

Ураховуючи положення Концепції та Методики розрахунку, в новому тарифному прейскуранті буде переглянуто побудову тарифів за трьома складовими: інфраструктурна, локомотивна та вагонна. У тарифах буде присутня інвестиційна складова.

Будуть переглянуті методики послуг, пов'язаних із перевезенням вантажів, у першу чергу з подачі й забирання вагонів, визначення ставок плати за користування вагонами.

В умовах реформування залізничного транспорту передбачаються наступні зміни в тарифному регулюванні у сфері вантажних перевезень.

Державна тарифна політика у сфері залізничного транспорту буде формуватися відповідно до таких принципів:

— економічна обгрунтованість тарифу;
— прогнозованість тарифів;
— забезпечення розвитку конкурентного середовища у сфері вантажних залізничних перевезень;
— розширення сфери застосування вільних тарифів;
— забезпечення збалансованості ринку послуг;
— забезпечення єдності структури й системи побудови тарифів на всій території України;
— гласність та відкритість процедур регулювання;
— адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природної монополії;
— самоокупність суб'єктів природних монополій;
— стимулювання підвищення якості послуг;
— орієнтація тарифів внутрішнього ринку товарів на рівень тарифів світового ринку.

Державному регулюванню на залізничному транспорті будуть підлягати:

— тарифи на послуги інфраструктури;
— тарифи на роботи й послуги, пов'язані з перевезенням вантажів, згідно з переліком робіт і послуг, які визначатимуться національною комісією, що здійснюватиме державне регулювання у сфері транспорту.

— Чи є сьогодні інтерес і можливість створення спільних державних і приватних проектів (державно-приватне партнерство) у залізничній галузі, враховуючи те, що потенційні сторони цього партнерства вельми неоднаково трактують його зміст і практичне насичення?

— Державно-приватне партнерство — система відносин між державним та приватним партнерами, під час реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та / або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами.

Розвиток державно-приватного партнерства в галузі залізничного транспорту на даному етапі слід розглядати через призму проведення реформ у рамках Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр.

Проектом нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України» передбачено реалізацію державно-приватного партнерства. Зокрема, ст. 18 законопроекту закріплено норму, відповідно до якої проектування та будівництво (придбання) стратегічних об'єктів інфраструктури здійснюються оператором інфраструктури в порядку, визначеному законодавством, за рахунок бюджетних коштів, виділених на ці цілі, включаючи заходи державної підтримки, інвестиційної складової тарифів на послуги оператора інфраструктури, власних коштів оператора інфраструктури, коштів приватних інвесторів, а також за рахунок будь-яких інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

З метою стимулювання залучення інвестицій у розвиток інфраструктури залізничного транспорту проектом Закону визначено, що в разі будівництва (придбання) стратегічних об'єктів інфраструктури за рахунок чи із залученням коштів приватних інвесторів такі об'єкти передаються в державну власність та закріплюються за оператором інфраструктури (АТ «Укрзалізниця») у встановленому законодавством порядку безоплатно, за згодою відповідного інвестора, або на підставі договорів про компенсацію витрат на їх будівництво (придбання), укладених у порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України.

У подальшому передбачається трансформація відносин власності, державно-приватного співробітництва, створення приватних транспортних підприємств. Такими підприємствами будуть компанії-оператори рухомого складу, які за своєю сутністю є дієвим механізмом пошуку нових форм господарювання й ефективного управління ресурсами. Для реалізації проектів із метою покращення стану інфраструктури залізничного транспорту будуть залучатися компанії зі своїм приватним капіталом. Зазначене дуже важливе для подальшого розвитку залізниць.

На сьогодні одним із прикладів упровадження державно-приватного партнерства на залізниці є проект щодо збільшення пропускної здатності залізничного сполучення в напрямку морського торговельного порту «Южний». Завдяки спільним зусиллям ДП «Одеська залізниця» і компанії ТОВ «Трансінвестсервіс» у рамках державно-приватного партнерства вдалося збільшити пропускну здатність у напрямку порту «Южний». Ефект для Укрзалізниці — збільшення вантажопотоку, відповідно, збільшення тарифних надходжень, для ТОВ «Трансінвест-

сервіс» як для інвестора — укладання довгострокових контрактів на переробку додаткового обсягу вантажів.

— Що, виходячи з неоднозначного досвіду сусідніх країн щодо допуску приватних операторів у сегмент пасажирських та вантажних залізничних перевезень, сприятиме підвищенню конкурентоспроможності та ефективності Укрзалізниці?

— Під час розробки основних нормативних документів реформування залізничного транспорту України, які покликані сприяти його ефективній діяльності, передбачається, що приватні оператори, забезпечуючи на конкурентній основі необхідний рівень якості та ефективності послуг користувачам, будуть брати участь у відповідних секторах діяльності підприємств та установ залізничної галузі.

Зокрема, ст. 1 проекту Закону України «Про залізничний транспорт України» так визначає роль приватного оператора на одному з напрямів роботи транспорту: «Оператор залізничного рухомого складу — суб'єкт господарювання, який бере участь у здійсненні перевізного процесу з використанням належного йому на праві власності чи іншому праві залізничного рухомого складу та контейнерів, надає відправникам і одержувачам вантажу, перевізникам та іншим суб'єктам господарювання послуги з використання залізничного рухомого складу, контейнерів для перевезень».

Конкретні права та функції оператора передбачаються у відповідних статтях проекту Статуту залізничного транспорту України. Ураховуючи основні позитивні висновки проведеного аналізу досвіду іноземних залізниць, зокрема Російської Федерації та Німеччини, у запровадженні логістичних технологій експлуатації залізничного транспорту та обслуговування користувачів його послугами, можна дійти висновку, що в сучасних умовах успішне функціонування залізничного транспорту можливе тільки на основі ринкових методів організації та управління перевізним процесом. У ринкових умовах залізничний транспорт зможе ефективно вирішувати завдання підвищення якості транспортних послуг, тільки оперативно реагуючи на потреби ринку та клієнтури.

Реформи залізничного транспорту за кордоном органічно вписуються в глобальну тенденцію лібералізації економіки. Для окремих регіонів та країн існує і свій конкретний набір причин, що спонукали проводити відповідні реформи. Влада та бізнес у розвинених країнах постійно мотивують розвиток високоефективної термінально-транспортної інфраструктури й рухомого складу на користь оптимальних логістичних технологій закінченого транспортного циклу, який може організувати перевізник і вантажовласник тільки в поєднанні з експедиторськими технологіями головним чином через те, що частка транспортних витрат становить значну частину структури собівартості будь-якого товару. Точність за часом і доставок є одним з основних критеріїв, що забезпечують конкурентоспроможність товарів на ринку, а рівень ефективності технологій, що забезпечують товарні потоки, є одним із головних критеріїв, що впливають на рентабельність транспортних систем та інфляційні процеси в країні.

Трансформація відносин власності має бути спрямована на збалансування різних форм власності в державі, і її глибинний зміст полягає не в номінальній зміні форми власності, а в економічному обгрунтуванні поділу господарських процесів серед адекватних суб'єктів ринку.

Укрзалізницею було вжито заходів щодо розвитку операторського ринку. Так, було затверджено «Правила реєстрації та експлуатації власних вантажних вагонів», наказом Мінтрансзв'язку від 28.09.2004 р. № 856 був розроблений типовий договір про перевезення вантажів власним рухомим складом, який направлений на залізниці та використовується в роботі на сьогодні.

Зазначені правила регламентують порядок реєстрації та експлуатації власних вантажних вагонів на залізничному транспорті загального користування. Правила є обов'язковими при перевезеннях вантажів вагонами, що перебувають у власності операторів, підприємств, організацій, установ, громадян — суб'єктів підприємницької діяльності, які орендують їх в інших власників або якими вони володіють на підставі договору управління майна, договору про спільну діяльність тощо.

Під час побудови взаємовідносин державних і приватних транспортних підприємств залізничної сфери важливим є вибір економічно обгрунтованого та юридично забезпеченого варіанту транспортно-господарської діяльності на основі запропонованої систематизації форм та видів державно-приватного співробітництва.

Ринок операторських послуг корисно впливає на інших приватних власників вагонів, які через ті чи інші причини не можуть або не хочуть виступати як оператори, але зацікавлені у використанні своїх приватних парків.

Оператори використовують різні форми власності, що свідчить про їх

бажання зайняти свою нішу на ринку перевезень.

У розвитку економічної діяльності компаній-операторів різних форм власності особлива увага має приділятись організаційно-правовому забезпеченню їх функціонування. Звертається увага на необхідний комплекс економічних, управлінських та нормативно-правових заходів, що мають визначити статус операторської компанії й забезпечити принцип недискримінаційного доступу компаній-операторів різних форм власності до інфраструктури залізничного транспорту.

Основні принципи організації роботи таких операторів передбачені проектом Закону України «Про залізничний транспорт», зокрема ст. 17 «Основи діяльності операторів залізничного рухомого складу».

— Чи відповідає на сьогодні рівень якості залізничної продукції, запчастин вітчизняного виробництва нормам ЄС та ОСЖД?

— Потрібно зазначити, що в країнах ЄС та СНД відрізняється законодавча база, яка формує вимоги до якості продукції.

В ЄС основними правовими документами є Регламенти та Директиви ЄС із питань безпеки на залізничному транспорті, що є чинними для всіх країн, членів ЄС, а також стандарти — технічні специфікації експлуатаційної сумісності на залізничному транспорті (TSI). Зазначені вимоги розповсюджуються й чинні в країнах ОСЗ, які є членами ЄС (країни колишнього Радянського Союзу).

У країнах СНД відсутні єдині законодавчі акти (закони, технічні регламенти тощо) для всього транспортного простору колії 1520 мм, а також стандарти, що їх підтримують.

На сьогодні продукція вітчизняного виробництва залізничного призначення орієнтована в основному на ринок залізничного транспорту України, тому відповідає вимогам нормативних документів, чинних в Україні, а саме національних (ДСТУ) і міждержавних (ГОСТ) стандартів, а за їх відсутності — технічним умовам, узгодженим Укрзалізницею.

Оскільки історично нормативна база ще за часів колишнього Радянського Союзу розроблялася для залізничного транспорту колії 1520 мм, а європейські нормативи — для залізничного транспорту колії 1435 мм, порівнювати вимоги щодо якості продукції, яка виготовляється за цими стандартами, некоректно.

Хоча, виходячи з існуючої практики використання на залізницях України продукції як виробництва країн колишнього СРСР, так і європейських країн, слід зауважити, що за деякими показниками вимоги чинних нормативних документів більш жорсткі порівняно з аналогічними показниками європейських стандартів. Тому вітчизняна продукція за цими показниками має дещо кращі якісні властивості.

— Чи виключає Закон «Про здійснення державних закупівель» можливість використання корупційних схем на залізниці?

— Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» (далі — Закон) установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Метою цього Закону є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції та розвиток добросовісної конкуренції.

Ст. 42 розділу X визначено відповідальність за порушення вимог цього Закону та нормативно-правових актів, розроблених відповідно до Закону.

Також слід зазначити, що Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» виключає можливість використання корупційних схем на залізниці та передбачає відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Крім цього, з утворенням публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» передумови та можливість щодо використання корупційних схем під час здійснення державних закупівель залізниці будуть практично виключені. Одним з основних позитивних моментів реформування є встановлення «Українською залізницею» єдиного контролю за придбанням матеріально-технічних цінностей, технічних засобів та їх використанням.

— На якому етапі зараз знаходиться Закон України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів у контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять»?

— Проект Закону України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів у контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять», розроблений Департаментом державної політики в галузі морського та річкового транспорту Мінінфраструктури, опрацьовувався Укрзалізницею, та неодноразово надавалися зауваження та пропозиції до нього. На сьогодні проект Закону доопрацьовується Департаментом державної політики в галузі морського та річкового транспорту Мінінфраструктури.

— Наразі транспортні коледжі, що готують спеціалістів для залізничного транспорту, перебувають у сфері управління МОН України, чим порушується Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування». Яким чином планується виправляти цю правову колізію?

— У листопаді 2011 року згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України залізничні коледжі та технікуми були виведені з підпорядкування Укрзалізниці й Мінінфраструктури та передані Міністерству освіти і науки України. Протягом 2012–2013 рр. Укрзалізниця та галузеві профспілки неодноразово порушували питання щодо необхідності повернення коледжів до єдиного виробничо-технологічного комплексу залізничного транспорту. І під час попереднього розгляду з ініціативи Мінінфраструктури питання щодо повернення зазначених на-

вчальних закладів причетні центральні органи виконавчої влади, а саме: Міністерство економіки, Міністерство фінансів та Міністерство юстиції — не заперечували проти цього. Проте МОН на неодноразових узгоджувальних процедурах не змінювало свою позицію, блокуючи прийняття рішення та мотивуючи це створенням єдиного освітнього простору, який можливий лише за умови перебування ВНЗ у його підпорядкуванні.

Листом № Ц-1/183 від 23.04.2014 р. Укрзалізниця вкотре звернулася до Мінінфраструктури з обгрунтуваннями необхідності передачі коледжів, на що Мінінфраструктури листом № 5113/16/10-14 від 20.05.2014 р. звернулося до Міністерства освіти і науки України з відповідними пропозиціями, проте станом на початок серпня відповідь із зазначеного питання не надходила.

— Що необхідно буде здійснити, щоб адаптувати роботу Укрзалізниці до європейських норм, та як вплине євроінтеграція на роботу залізниць?

— Інтеграція до ЄС є одним із найважливіших пріоритетів української державної політики.

Система українського транспорту поки що не відповідає стандартам та вимогам ЄС. Підписавши міжнародні конвенції щодо приведення у відповідність національних стандартів та нормативних документів до загальноприйнятих вимог Європейського Союзу, Україна заявила про свою готовність робити все можливе для модернізації національної транспортної системи.

На сьогодні Укрзалізницею розроблені заходи щодо реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також виконуються роботи в рамках Дорожньої карти підтримки з боку ЄС короткотермінових пріоритетів співробітництва з Україною («Європейський порядок денний реформ для України»).

Для адаптації роботи залізниць до європейських норм проводиться:

— поступове наближення українського законодавства до законодавства ЄС (імплементація директив та регламентів ЄС у галузі залізничного транспорту);
— покращення інфраструктури транспортної мережі Східного партнерства на території України відповідно до Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T);
— розвиток мультимодальної транспортної мережі, пов'язаної з Транс'європейською транспортною мережею (TEN-T);
— науково-технічне співробітництво та обмін інформацією для розвитку й удосконалення технологій у галузі залізничного транспорту;
— співробітництво між Україною, ЄС і третіми країнами регіону щодо усунення адміністративних, технічних, прикордонних перешкод;
— спрощення перетину кордонів;
— посилення регуляторного наближення через транспортні режими.

Згідно з Державною програмою реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр., метою якої є створення нової, більш ефективної організаційно-правової та економічної моделі управління залізничним транспортом, першим кроком має стати відомча адаптація до стандартів ЄС шляхом якісного вдосконалення законодавчої бази та організаційної структури.

Слід зазначити, що всі цілі та завдання Програми повною мірою відображають рекомендації, викладені в Директивах Європейського Парламенту й Ради про розвиток залізниць Співтовариства, зокрема в Директиві 2001/12/ЄС від 26.02.2001 р.:

— здійснення державами-членами заходів, необхідних для надання залізничним підприємствам незалежного статусу щодо управління, адміністрування та внутрішнього контролю за адміністративними, економічними й бухгалтерськими питаннями, відповідно до якого вони матимуть, зокрема, активи, кошториси та рахунки, відокремлені від активів, кошторисів і рахунків держави;
— для забезпечення ефективного управління інфраструктурою з урахуванням державних інтересів, керівникам інфраструктури має бути надано статус незалежності від держави та свобода управління своїми внутрішніми справами, тоді як держави-члени повинні вжити необхідних заходів для розвитку й безпечного використання залізничної інфраструктури.

Також було враховано відповідні положення Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», згідно з якими пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є сфери, визначені ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та Україною, у тому числі «транспорт».

Відповідно до зазначеного вище Закону адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до Acquis communautaire Європейського Союзу. З урахуванням етапів адаптації законодавства визначаються етапи виконання Загальнодержавної програми.

Окрім цього, прийнята та впроваджується «Транспортна стратегія України на період до 2020 року», яка має на меті підтримати сталу та ефективну діяльність транспортної галузі з наміром створення відповідних умов соціального та економічного розвитку країни та посилення конкурентоспроможності національної економіки та благополуччя населення.

У Національній стратегії розвитку транспорту в Україні доволі добре викладено план розвитку сфери залізничного транспорту, оскільки останній залишиться одним з основних вантажо- та пасажироперевізників в Україні найближчим часом. Політика розвитку залізничного транспорту, головним чином, зорієнтована на управління залізничним сектором, включно з інфраструктурою, забезпечення відкритого доступу до національної мережі залізничних шляхів, створення конкурентних умов серед вантажоперевізників, що є принципово важливими факторами розвитку залізничного транспорту.