

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.3.59>

WYKORZYSTANIE DOŚWIADCZEŃ ZAGRANICZNYCH JAKO WARUNEK POPRAWY MECHANIZMU ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ REGULACJI TRANSPORTU KOLEJOWEGO W UKRAINIE

Andrii Kaliuzhnyi

student Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0003-1996-8485

kaliuzhnyiandrii@ukr.net

Adnotacja. Na podstawie analizy obowiązującego prawa, dostępnych źródeł naukowych, publicystycznych i metodologicznych, artykuł bada zagraniczną praktykę administracyjnoprawnej regulacji transportu kolejowego i nakreśla tendencje do dalszego wykorzystania jej pozytywnych osiągnięć w dzisiejszych ukraińskich realiach. Na podstawie uogólnienia najlepszych praktyk zagranicznych autor bada osobliwości administracyjnoprawnej regulacji transportu kolejowego w krajach o rozwiniętych połączeniach transportowych i dowodzi, że środki administracji publicznej mają pierwszeństwo przed środkami prawa prywatnego.

Słowa kluczowe: wykroczenie administracyjne, środki administracyjnoprawne, transport, transport kolejowy, bezpieczeństwo transportu kolejowego, regulacja normatywnoprawna, doświadczenia zagraniczne.

USE OF FOREIGN EXPERIENCE AS A CONDITION FOR IMPROVING THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RAIL TRANSPORTATION IN UKRAINE

Andriy Kalyuzhny

recipient of the Research Award Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID id: 0000-0003-1996-8485

kaliuzhnyiandrii@ukr.net

Abstract. In the article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, the foreign practice of administrative and legal regulation of railway transportation is studied and trends are outlined for the further use of its positive assets in the Ukrainian realities of today. Based on the generalization of the best foreign practices, the peculiarities of the administrative and legal regulation of railway transportation in countries with developed transport connections were investigated and it was proved that the measures of public administration were given priority in comparison with the measures of a private legal nature.

Key words: administrative offense, administrative and legal measures, transport, railway transport, safety of railway transport, normative and legal regulation, foreign experience.

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

Андрій Калюжний

здобувач Науково-дослідного

інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0003-1996-8485

kaliuzhnyiandrii@ukr.net

Анотація. У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень та окреслено тенденції для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення. На основі узагальнення кращих зарубіжних практик досліджено особливості адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень у країнах розвинутого транспортного сполучення та доведено, що заходам публічного адміністрування надано пріоритет у порівнянні із заходами приватно-правового характеру.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-правові заходи, транспорт, залізничний транспорт, безпека залізничних перевезень, нормативно-правове регулювання, зарубіжний досвід.

Вступ. Поетапна інтеграція залізничного транспорту України в європейську та світову транспортні системи, забезпечення транспортних послуг на рівні європейських стандартів виступає на сьогодні одним із основних пріоритетних завдань реформування та розвитку залізничних перевезень. Це у першу чергу передбачає адаптацію нормативно-правової бази України у сфері залізничного транспорту з відповідними

міжнародно-правовими нормами, гармонізацію вітчизняного «залізничного законодавства» із світовими стандартами перевезень, усунення колізій та протиріч в межах однієї галузі права, наближення технічних та екологічних стандартів і вимог у сфері залізничного транспорту до європейських та поступово їх запровадження на вітчизняному ринку надання транспортних залізничних послуг.

Навіть попри прийняття в Україні ряду законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні, більшість з них залишаються внутрішньо суперечливими та далеко не повними, такими, що базуються на досить різних концептуальних засадах. І в цьому сенсі не аби яку важливу роль відіграють разом із національними міжнародні регулятори правового забезпечення руху транспорту.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення транспортних перевезень (варто згадати роботи Д.Д. Бойка, Т. О. Гуржія, В. В. Доненка, В. Й. Развадовського, А.О. Собакаря, О.С. Юніна, Х. П. Ярмакі, О.Н. Ярмаши та інших вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У країнах Європейського союзу (ЄС) адміністративно-правовому регулюванню залізничних перевезень приділяється значна увага. Наразі виділяється декілька світових моделей адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень. Зокрема, експерти виділяють європейську (модель вертикального розділення залізничного транспорту), американську (вертикально інтегрована модель) та австралійську (вертикально інтегрована модель з конкурентним доступом). У першому випадку інфраструктура перебуває під контролем державного підприємства, що функціонує незалежно від транспортних компаній, які утворені в результаті поділу державної монополії (частково або повністю приватних) і займаються транспортуванням вантажу чи пасажирів. Друга модель передбачає існування декількох центрів управління та існування кількох перевізників, що пропонують свої власні дороги й рухомий склад (Рачинська, 2017). Водночас, не можна не брати до уваги досвід багатьох азійських країн (зокрема, Китайської Народної Республіки, Японії, Південної Кореї та ін.). До речі, Японія одна із небагатьох країн, в якій реформа залізниці пройшла успішно.

Латино-американська модель насамперед асоціюється із США, де у 1970-х роках було ухвалено Закон про обслуговування пасажирів залізниць (Rail Passenger Service Act), на основі якого створені корпорації AMTRAK та CONRAIL. Цей крок був першою спробою держави виступити на правах власника та керуючого на залізничному транспорті.

Поступовим відходом у США від загального регулювання стало ухвалення на федеральному рівні Закону «Про відродження залізниць та реформу регулювання» (Rail Road Revitalization and Regulatory Reform Act, 4-R Act), а також Закону «Про модернізацію залізничного транспорту» (Rail Transportation Improvement Act), які на нормативно-правовому рівні забезпечили фінансування AMTRAK та CONRAIL та звільнили перевізників у рамках ціноутворення. Набравши чинності у 1980 році Закон Стаггера про залізниці (Staggers Rail Act) кардинально змінив систему регулювання на залізничному транспорті. Цей закон істотно змінив рівень потужності залізниць у бік, що дозволило вирішити питання безробіття та оптимізувати ряд витрат. Завдяки поправкам у законодавстві почали з'являтися нові перевізники, які могли запроваджувати гнучкі тарифи, розвивати інфраструктуру доставки товарів, здійснювати заходи для скорочення витрат з допомогою оптимізації на виробництві пайової участі.

На сьогодні в США питаннями діяльності залізниць займається Федеральна адміністрація залізниць Департаменту транспорту США. Основна відмінність «американської моделі» від «європейської» – наявність декількох вертикально інтегрованих компаній, що оперують на своїх інфраструктурах, з виділенням пасажирських перевезень в окрему компанію. Ця модель функціонує в США, Канаді, Японії. Американські фахівці вважають недоцільним поділ єдиної залізниці на компанії з перевезень і управління інфраструктурою, виходячи з того, що взаємозв'язок експлуатації та інфраструктури винятково тісний (Моделі функціонування залізничних перевезень, 2017).

«Європейська» модель управління залізничним транспортом передбачає наявність незалежної структури (як компанія національної інфраструктури), якій надаються функції адміністрування та регулювання діяльності залізниць, а також реалізації функцій держави з підтримки розвитку залізничного транспорту. Відповідно до цієї моделі уряди європейських країн реалізовуватимуть свої плани через цю компанію та наділятимуть її повноваженнями з виконання проєктів будівництва нових об'єктів інфраструктури в інтересах суспільства, центральні та місцеві органи влади будуть діяти як головні інвестори цих проєктів. На саму державу покладатиметься відповідальність за ключові напрямки транспортної політики та інвестиційні рішення стосовно національних залізниць, особливо таких як: структура перевезень, високошвидкісні пасажирські та вантажні сполучення, експлуатаційна сумісність системи управління рухом поїздів та радіозв'язку, планування та адекватне фінансування необхідного рівня забезпечення перевезень, формулювання вимог щодо необхідного рівня безпеки руху поїздів.

«Європейська» система (модель) адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень має певні відмінності, насамперед щодо структури управління залізничним транспортом в таких країнах як Німеччина, Франція, Англія, Швеція і Данія. Так, наприклад, у Швеції розділено функції володіння інфраструктурою та експлуатаційні, а у Великій Британії пішли далі – приватизували залізниці й поділили їх більше ніж між 100 компаніями. Більшість залізниць рухається в напрямку розподілу функцій управління інфраструктурою та експлуатації, робить кроки в галузі адміністрування та регулювання безпеки руху. Однак очевидним є те, що для зниження вартості перевезень та залучення на залізничний транспорт нових споживачів транспортних послуг доцільно поділити на дві частини: природну монополію та конкурентне середовище, тобто на компанію інфраструктури та експлуатаційні компанії-оператори. За таких умов вчені пропонують природну монополію – інфраструктуру залізниць – залишити під контролем держави або держава мусить мати контрольний пакет акцій товариства (Позднякова, 2002).

Майже аналогічним чином йшов процес реформування залізниць у Німеччині, який розпочався у 1994 році, коли було створено акціонерне товариство «Німецькі залізниці». В процесі реформування залізниць Німеччини також відбулися зміни нормативно-правового регулювання, ініційовані Європейським союзом. Основний упор в нових законах здійснювався на підтримку конкурентоспроможності залізниць на ринку транспортних послуг. Зростання конкурентоспроможності повинно досягатися в зокрема, структурним поділом галузі на 3 види підприємств: інфраструктурні, які продають обмежені в часі права на користування своїми об'єктами, займаються розвитком інфраструктури, підтримують її в належному стані і забезпечують безпеку експлуатації; власників, які володіють рухомих складом і пропонують послуги пасажирських і вантажних перевезень; сторонніх організацій, які надають послуги з обслуговування та ремонту інфраструктури та рухомого складу, інформаційні, будівельні і т.ін. В силу таких змін на ринку залізничних перевезень Німеччини були створені інтегровані підприємства. Вони являють собою форму залізничних компаній, які виконують всі види діяльності, необхідні для забезпечення перевезень, тобто є одночасно інфраструктурними та перевізними компаніями. Перевагою цього є єдина відповідальність за всю систему, можливість погоджень і створення необхідних зав'язків всередині компанії (Куманов, Тюлькіна, 2020).

Німеччина однією з перших країн ЄС виконала вимогу законодавства ЄС про відмежування надання послуг із залізничних перевезень від управління залізничною інфраструктурою. Найбільш важливими моментами реформи німецьких залізниць є: – створення організаційної структури, що дала змогу об'єднати систему залізничного транспорту ефективно подолати наявні недоліки системи і забезпечити незалежне і відповідальне керівництво системою залізничного транспорту в майбутньому; – вибір правової форми акціонерної компанії як найбільш ефективної з управлінського погляду; – чіткий поділ державних і комерційних функцій, а саме відповідальність держави повинна обмежуватися державним сектором, і функції, які виконуються в загальних інтересах, повинні здійснюватися на договірній основі. Держава за собою залишила функцію регулювання та технічного контролю залізничного сектору, має гарантувати конкуренцію в галузі та утримувати на необхідному рівні стан інфраструктури, впроваджувати інноваційні проекти для розвитку галузі (Масько, 2019).

Польща в реформуванні залізниць пішла шляхом акціонування. Нова структура в залізничній галузі зараз має назву «Polskie Linie Kolejowe» (входить до складу PKP Group), і не є приватною фірмою. Це акціонерне товариство, акції якого закріплені в державній власності, проте господарською діяльністю займаються приватні структури (Магусевич, Чаркіна, Галущко, 2020). Загалом реформування Державних залізниць Польщі розпочалося із прийняття Закону про приватизацію державних компаній, який допускав створення акціонерних товариств із часткою держави, яка дорівнювала 51%.

Не менш розвинутою є система адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Китаї, що спрямовано на удосконалення організаційної структури управління залізницями, розмежування функцій державного управління та управління на підприємствах. В процесі реформування залізниць Китаю підвищилася ефективність і якість перевезень. Залізнична галузь використовувала потенційні можливості збільшення обсягів і поліпшення організації перевезень, підвищуючи пропускну здатність мережі за рахунок нових ліній, скориставшись перевагами магістральних залізниць після їх електрифікації і раціонально регулюючи маршрути руху поїздів. Все це зробило істотний вплив на поліпшення транспортного обслуговування економіки і населення країни (Куманов, Тюлькіна, 2020).

Свого часу зарубіжними вченими було виділено декілька видів інституційних моделей реформування системи публічного адміністрування залізничним транспортом (Естіваль, 2005), серед яких:

1) *модель інституційного розділення операторів інфраструктури і підприємств, що здійснюють залізничні перевезення («скандинавська модель»)*, сутність якої полягає в організації управління окремими сферами залізничного комплексу країни самостійними юридичними особами з відокремленим балансом, звітністю і відповідальністю за результати діяльності (Швеція, Велика Британія, Іспанія, Португалія, Франція та Голландія);

2) *модель інтегрованого управління («бельгійська модель»)*, що передбачає наявність окремого інтегрованого підприємства, що керує сферами діяльності у вигляді відповідних організаційних структур, які не є самостійними юридичними особами (крім управління інфраструктури та надання перевізних послуг), незалежні одна від одної з точки зору управління і мають окремі рахунки та окремий баланс. На сьогодні ця модель працює в Бельгії та Люксембурзі, а до 1997 р. діяла у Франції;

3) *модель холдингової організації управління залізничним транспортом*, відповідно до якої юридично незалежні суб'єкти діяльності мають свободу дій, але їхні стратегії визначаються організаційною структурою управління холдингу (Німеччина, Італія, Австрія та Греція);

4) *модель виділення функцій управління експлуатаційною діяльністю залізниць від інфраструктури* та впровадження обов'язкового розподілу їх доходів та витрат, зміна державної власності на акціонерну без реформування структури управління;

5) *модель виділення одного з видів перевезень в окрему структуру*, яка працюватиме як незалежна компанія-оператор шляхом юридичних змін (Бараш, 2005).

Нині у світі практикуються декілька варіантів формування організаційної структури регулюючих органів, серед яких:

– передача національною залізницею функцій державного регулювання новій структурі (ЕВА в Німеччині);

– створення незалежного відомства (відомства регулювання Великобританії та Австрії);

– розвиток і посилення регулюючих функцій раніше створених державних адміністративних органів (Міністерство земель, інфраструктури і транспорту Японії, Федеральна залізнична адміністрація США);

– створення нового регулюючого органу як реакція на нові вимоги в ході реформи залізниць (SRA у Великобританії, STB у США) (Цвірко, 2019).

– управління інфраструктурою як підрозділу залізничної компанії (Литва, Словенія, Угорщина);

– управління інфраструктурою передане окремій компанії в одній холдинговій структурі (Польща, Німеччина, Бельгія);

– право власності на інфраструктуру залишається у держави, представленій тримачем інфраструктури, який підписує договір на управління інфраструктурою з оператором залізниць (Франція, Фінляндія);

– право власності на інфраструктуру залишається у держави, представленій тримачем інфраструктури, який сам управляє інфраструктурою (Швеція);

– повний розділ між управляючим інфраструктурою і залізничними компаніями, при цьому головною керуючою інституцією є державна компанія, яка сама управляє залізничною інфраструктурою (Чеська Республіка, Словаччина, Великобританія, Іспанія) (Паламарчук, 2018).

Майже в усіх країнах розвинутого транспортного сектору, не зважаючи на вимоги директиви 91/440 ЄС, по-різному здійснюють реформування структури управління залізничним транспортом, а тому визначенню кращої моделі реформування та розвитку залізничної галузі сприятиме вироблення уніфікованого переліку критеріїв оптимальності, за якими слід порівнювати різні варіанти структур управління або правового забезпечення такої діяльності. Водночас, досвід переважно європейських країн засвідчив тенденцію щодо досягнення бажаної мети через поетапне, поступове та послідовне вжиття заходів публічно-правового характеру із обов'язковим створенням нормативного підґрунтя реалізації окреслених заходів.

Висновок. Таким чином, з урахуванням зарубіжного досвіду основу імплементації його позитивних надбань в механізм адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень складатиме комплекс заходів щодо:

– забезпечення повної імплементації директив ЄС і Регламент (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту і ради від 23.10.2007 р. про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту;

– вдосконалення інтегрованої системи диспетчерського управління рухом з усіх видів залізничних перевезень;

– комплексної модернізації інфраструктури залізничного транспорту та інфраструктурного сполучення з мережею закордонних залізниць;

– запровадження універсальних стандартів з моніторингу та контролю безпеки у сфері залізничних перевезень та оперативної ліквідації аварій та надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті;

– правового забезпечення технологічної єдності залізничної мережі та єдиних стандартів організації і формування маршрутів руху поїздів, оптимального завантаження маршрутів та ділянок з обмеженими пропускними здібностями залізничної інфраструктури, єдиної системи диспетчеризації руху на залізничній мережі;

– забезпечення відповідності правового забезпечення залізничного руху стандартам якості міжнародних перевезень;

– забезпечення імплементації в національне законодавство ряду Директив і Регламентів ЄС щодо залізничного транспорту, а також гармонізації діючих технічних, інформаційних, адміністративних, екологічних та інших стандартів з вимогами ЄС тощо.

Список використаних джерел:

1. Бараш Ю.С. Обґрунтування оптимальної моделі управління залізничним транспортом. *Вісник Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна*. 2005. Вип. 9. С. 208-213.
2. Естіваль Ж.-П. Організаційні моделі залізниць: національні критерії побудови. *Залізничний транспорт України*. 2005. № 1. С. 68-71.
3. Куманов В.М., Тюлькіна К.О. Проблеми та перспективи розвитку транспортної інфраструктури: досвід зарубіжних країн та України. 2020. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.05.10.html>
4. Масько А.М. Реформування залізничного транспорту в Україні. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 33. С. 26-34.
5. Матусевич О.О., Чаркіна Т.Ю., Галушко Л.Д. Європейський досвід щодо управління змінами підприємств залізничного транспорту в сфері пасажирських перевезень. *Ефективна економіка*. 2020. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7655>

6. Моделі функціонування залізничних перевезень. Огляд іноземного досвіду. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. 2017. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29219.pdf>
7. Паламарчук І.В. Інтеграція українського залізничного транспорту в європейську транспортну систему. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2018. № 62. С. 27-29.
8. Позднякова Л.О. Соціально-економічна модель розвитку залізничного транспорту України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. Х., 2002. 30 с.
9. Рачинська А.В. Зарубіжний досвід реформування та підвищення економічної безпеки залізничного транспорту. *Економічний форум*. 2017. № 1. С. 50-58.
10. Цвірко О.О. Інтеграція України в міжнародну транспортну систему шляхом демонополізації залізничного транспорту. *Причорноморські економічні студії*. Випуск 38-2. 2019. С. 5-9.

References:

1. Barash, Yu.S. (2005). Obgruntuvannya optymalnoi modeli upravlinnia zaliznychnym transportom [Justification of the optimal model of railway transport management]. *Visnyk Dnipropetrovskoho natsionalnoho universytetu zaliznychnoho transportu imeni akademika V. Lazariana*. Vyp. 9. pp. 208-213. [in Ukrainian].
2. Estival, Zh.-P. (2005). Orhanizatsiini modeli zaliznytsi: natsionalni kryterii pobudovy [Organizational models of the railway: national construction criteria]. *Zaliznychnyi transport Ukrainy*. № 1. pp. 68–71. [in Ukrainian].
3. Kumanov, V.M., Tiulkina, K.O. (2020). Problemy ta perspektyvy rozvytku transportnoi infrastruktury: dosvid zarubizhnykh krain ta Ukrainy [Problems and prospects of the development of transport infrastructure: the experience of foreign countries and Ukraine]. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.05.10.html> [in Ukrainian].
4. Masko, A.M. (2019). Reformuvannya zaliznychnoho transportu v Ukraini [Reforming railway transport in Ukraine]. *Infrastruktura rynku*. Vyp. 33. pp. 26-34. [in Ukrainian].
5. Matushevych, O.O., Charkina, T.Iu., Halushko, L.D. (2020). Yevropeyskyi dosvid shchodo upravlinnia zminy pidpriemstv zaliznychnoho transportu v sferi pasazhyrskykh perevezen [European experience in managing changes of railway transport enterprises in the field of passenger transportation]. *Efektivna ekonomika*. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7655> [in Ukrainian].
6. Modeli funktsionuvannya zaliznychnykh perevezen. Ohliad inozemnoho dosvidu [Models of functioning of railway transportation]. Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeyskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy. 2017. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29219.pdf> [in Ukrainian].
7. Palamarchuk, I.V. (2018). Intehratsiia ukrainskoho zaliznychnoho transportu v yevropeisku transportnu systemu [Integration of Ukrainian railway transport into the European transport system]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*. № 62. pp. 27-29. [in Ukrainian].
8. Pozdniakova, L.O. (2002). Sotsialno-ekonomichna model rozvytku zaliznychnoho transportu Ukrainy [Socio-economic model of development of railway transport of Ukraine]: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk / Kharkivskiy natsionalnyi universytet im. V.N. Karazina. Kh. 30 p. [in Ukrainian].
9. Rachynska, A.V. (2017). Zarubizhnyi dosvid reformuvannya ta pidvyshchennia ekonomichnoi bezpeky zaliznychnoho transportu [Foreign experience of reforming and improving the economic safety of railway transport]. *Ekonomichni forum*. № 1. pp. 50-58. [in Ukrainian].
10. Tsvirko, O.O. (2019). Intehratsiia Ukrainy v mizhnarodnu transportnu systemu shliakhom demonopolizatsii zaliznychnoho transportu [Ukraine's integration into the international transport system through demonopolization of railway transport]. *Prychornomorski ekonomichni studii*. Vyp. 38-2. pp. 5-9. [in Ukrainian].