

Кадала В. В.,

*кандидат юридичних наук, виконуючий обов'язки завідувача кафедри господарсько-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАЛІЗНИЦЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC ACTIVITIES OF THE RAILWAYS IN THE CONDITIONS OF REFORMING OF THE INDUSTRY

Реформування залізничної галузі потребує відповідної перебудови законодавства, що забезпечує діяльність залізниць. Наявне законодавство представлено великою кількістю нормативних актів. У результаті дослідження встановлено, що найбільш оптимальною формою оновлення наявного в цій сфері законодавства є його кодифікація.

Ключові слова: *правове забезпечення, господарська діяльність, залізниці, реформування, кодифікація.*

Реформирование железнодорожной отрасли требует соответствующей перестройки законодательства, которое обеспечивает деятельность железных дорог. Действующее законодательство представлено большим количеством нормативных актов. В результате исследования установлено, что наиболее оптимальной формой обновления существующего в этой сфере законодательства является его кодификация.

Ключевые слова: *правовое обеспечение, хозяйственная деятельность, железные дороги, реформирование, кодификация.*

The reform of the railway sector requires a corresponding adjustment of the legislation, which ensures the operation of Railways. The legislation represented a large number of regulations. The study found that the most optimal form of upgrading an existing in this area of the law is its codification.

Key words: *legal support, economic activities, Railways, reform, codification.*

В умовах реформування залізничної галузі постає питання щодо здійснення комплексного підходу до реформаційних процесів. Такий комплексний підхід викликає потребу в зміні моделі управління залізницями, порядку здійснення ними господарської діяльності, вироблення нових підходів до розвитку залізничної мережі з урахуванням останніх досягнень людства в технологіях залізничних перевезень, зміні моделі взаємодії з вантажовідправниками, вантажоодержувачами, пасажирями, іншими перевізниками, державою, органами місцевого самоврядування, залученні іноземного капіталу у галузь та ін. Усе перелічене потребує перебудови законодавства, що регулює діяльність у вказаній галузі.

Питання реформування транспортного законодавства знаходяться у фокусі уваги вчених різних галузей науки – як юридичних, так і державно-управлінських, технічних, економічних та ін. Правовому забезпеченню господарської діяльності залізниць присвячені роботи вітчизняних вчених: Г. Анцелевич, І. Булгакова, Е. Демський, Е. Деркач, Д. Зеркалов, О. Клепікова, В. Самойленко та ін. Діяльність залізниць в умовах реформування досліджувалися О. Зоріна, Н. Нечипоренко, О. Петренко П. Швець та ін.

У той самий час, як вже було зазначено вище, з розвитком людської думки в галузі технологій, а також з урахуванням скорочення потенціалу залізничних перевезень внаслідок зносу інвентарного парку, побудови взаємин залізниць із споживачами транспортних послуг існує потреба в переосмисленні наявного правового забезпечення такого виду діяльності.

Отже, **мета** цієї статті полягає в дослідженні напрямів правового забезпечення господарської

діяльності залізниць в умовах реформування галузі та обранні найбільш оптимальних з них.

Увага до господарської діяльності залізниць не випадкова, адже саме цим видом транспорту здійснюється велика частка перевезень вантажів та пасажирів у країні, в залізничній та суміжних галузях зайнята велика кількість осіб. Крім того, залізниці несуть велике соціальне навантаження з перевезення пільгових категорій громадян, не отримуючи за це належної компенсації з бюджетів різних рівнів. Наявність такої сукупності факторів потребує виваженої законодавчої, управлінської та реформаційної політики.

Керівництво Укрзалізниці наголошує, що основним напрямком реформ стане перехід до вертикально інтегрованої структури, а цільова бізнес-модель буде будуватися на п'яти бізнес-вертикалях. Зокрема, це вантажні перевезення і логістика, пасажирські перевезення, інфраструктура, послуги тяги, виробництво і сервіс [1].

Характеризуючи обрані напрями реформування та побудови обраних бізнес-вертикалей, слід зазначити наступне. Увага до вантажних перевезень є цілком виправданою, адже саме цей вид господарської діяльності залізниць дає змогу отримувати прибутки. Реформуючи цей напрям діяльності, слід зазначити, що за необхідне перш за все є змінити систему взаємин перевізник – отримувач послуг (вантажовідправник, вантажоодержувач). Змінити цю систему можливо шляхом докорінної перебудови Статуту Залізниць України та низки Правил перевезення вантажів. По-друге, корегування потребує наявна система встановлення тарифів, оскільки вона дуже бюрократизована і не враховує інтереси інших

учасників перевізного процесу – вантажовідправників, вантажоодержувачів, пасажирів тощо. Наявна система встановлення тарифів на перевезення залізничним транспортом передбачає їх формування Міністерством інфраструктури України та погодженням з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міністерством фінансів України тарифів на послуги суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках.

Чинне законодавство, а саме ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» встановлює, що державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. Ст. 5 Закону визначає серед сфер діяльності суб'єктів природних монополій в галузі транспорту: користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, а ст. 6 Закону закріплюється, що до суміжних ринків, які регулюються відповідно до цього Закону, належать внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом. Отже, виходячи з приписів законодавства, існує потреба створення органу зі спеціальним статусом для регулювання транспортної галузі. Найбільш оптимальним, на нашу думку, є впровадження такого органу в формі Національної комісії, що здійснює державне регулювання в транспортній сфері. Але, як ми вже відзначали, порядок організації діяльності та підзвітності такої комісії потребує додаткового вивчення та аналізу правил, принципів та функціонування вже існуючих національних комісій [2, с. 106; 3, с. 517]. Запровадження регулятора потребує внесення змін до низки законодавчих актів, що забезпечують правове підґрунтя функціонування залізниць.

Що стосується оптимізації логістичних процесів, то в цьому напрямку оператору залізничних перевезень слід зосередити увагу на збільшенні часток змішаних перевезень у кооперації з іншими видами транспорту та на вдосконаленні порядку використання інвентарного парку. І перший, і другий напрям потребують належного правового забезпечення. Так, якщо вести мову про розвиток змішаних перевезень, то виникає потреба в прийнятті відповідного законодавчого акту, про що нами також наголошувалося [4]. А вдосконалення порядку використання інвентарного парку потребує внесення змін в Статут Залізниць України та існуючі Правила перевезень.

Реформування існуючої системи пасажирських перевезень є також перезрілою проблемою. Відсутність чіткого розмежування комерційних та некомерційних (соціально-політичних) функцій суб'єкта господарювання, яким є ПАТ «Українська залізниця», призводить до ситуації, за якої, виходячи із чинного законодавства, відсутні підстави для здійснення залізничним транспортом некомерційної господарської діяльності. У свою чергу, переведення взаємин між залізничним транспортом та державою на контрактну підставу передбачено Євродирективами, які можуть знайти своє відображення в нових

редакціях законодавчих актів, що регламентують діяльність залізниць.

На наш погляд, скасування пільгових перевезень громадян дозволить збалансувати фінансовий стан залізниць, що, у свою чергу, оптимізує їх роботу. Що ж до соціальної функції держави, яка полягає в захисті уразливих категорій громадян, то, як ми вже відзначали, її більш доцільно реалізувати шляхом надання адресних допомог або здійснювати відшкодування пільговикам лише після відповідної сплати перевізникові повної вартості проїзду та споживання пасажиром послуги перевезення [5]. Такі зміни потребують корегування низки законодавчих актів: від соціальних до тих, що регламентують діяльність залізничного транспорту.

Стосовно оптимізації інфраструктурної складової Укрзалізниці нами відзначалося на наявних проблемах в цій частині, які необхідно враховувати при побудові вказаної бізнес-вертикалі [6, с. 162]. Питання користування інфраструктурою залізниць та доступу до неї, послуги тяги також потребують відповідного законодавчого регламентування, яке на цей час відсутнє або не відповідає наявному стану речей, а отже, є потреба в розробленні та вдосконаленні законодавства в цій частині.

Побудова ефективної бізнес-вертикалі в частині виробництва і сервісу повинна розглядатися крізь призму якості послуг, що надаються залізничним транспортом. На цей час питання якості послуг не врегульовані належним чином, що спричиняє надання послуг неприйнятною якістю і відповідно уникнення відповідальності виконавця за поставку неякісних послуг. Отже, є потреба в розробці та впровадженні стандартів якості, а також здійснення контролю за їх дотриманням. Слід зауважити, що споживачами послуг залізничного транспорту виступає не лише населення, а й інші суб'єкти господарювання, які теж можуть зазнавати негативних наслідків від надання неякісних послуг. Тому стандарти якості послуг, що надаються залізницями, повинні охоплювати комплекс критеріїв для різних кіл споживачів. Крім того, існує потреба в розробці загального підходу до визначення процесу надання послуг, оскільки, як ми вже відзначали, його відсутність може створювати перешкоди під час модернізації вітчизняного законодавства у сфері господарської діяльності залізниць та під час моделювання договірних конструкцій з надання послуг [7].

Отже, вдосконалення господарсько-правового забезпечення діяльності залізниць має відбуватися комплексно, а саме шляхом внесення змін у відповідні законодавчі акти, що регламентують їх господарсько-правову діяльність опосередковано, та шляхом формування нової законодавчої бази.

Оскільки оновлення та вдосконалення потребує законодавча база, починаючи від Статуту Залізниць, Закону України «Про залізничний транспорт» та закінчуючи відомчими нормативними актами, то, на нашу думку, є потреба в прийнятті комплексного законодавчого акту, яким має стати Кодекс Залізниць України.

Серед вітчизняних науковців, законодавців та учасників ринку не має одностайної відповіді, яким чином здійснювати реформування галузі в цілому та законодавства зокрема. Висловлювалися думки щодо приватизації перевізника і здійснення відповідної перебудови законодавства або внесення змін в чинне законодавство, яке б більшою мірою враховувало інтереси вантажовідправників, вантажоодержувачів, пасажирів та інших перевізників під час взаємодії з залізницями.

Сучасна нормативно-правова база, що регламентує діяльність залізниць, представлена великою кількістю актів, основні серед яких: Закон України «Про транспорт», Закон України «Про залізничний транспорт», Закон України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», Статут залізниць України, який затверджується Кабінетом Міністрів України, та інших актів законодавства України.

Закон України «Про залізничний транспорт» не охоплює всі правовідносини, які виникають на залізничному транспорті, що потребує регулювання додатковими нормативними актами. Серед цих актів – Господарський кодекс України та Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів», які врегульовують умови перевезення вибухових речовин, зброї, отруйних, легкозаймистих, радіоактивних та інших небезпечних речовин тощо; та транспортні кодекси, статuti, які врегульовують питання взаємодії залізниць з іншими видами транспорту, з вантажовідправниками та вантажоодержувачами; Цивільний кодекс України, який регламентує частину відносин з перевезення залізницями пасажирів та багажу.

Наявна кількість нормативно-правових актів призводить до низької ефективності при врегулюванні відносин на залізничному транспорті. Також певних складнощів додає відсутність чіткої державної політики в залізничній галузі. Програма реформування залізничного транспорту передбачає розробку нормативно-правової бази для реформування, утворення ПАТ «Українська залізниця», розділення функцій господарського та державного управління галуззю, розділення фінансових потоків по видах діяльності, початок реформи тарифної системи; формування вертикально-інтегрованої системи управління (за видами діяльності) в ПАТ «Українська залізниця», формування єдиних правил діяльності для всіх суб'єктів ринку залізничних перевезень, удосконалення тарифної політики, забезпечення вільного ціноутворення в конкурентних секторах ринку транспортних послуг; продовження структурних змін, ліквідація перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних, розвиток конкуренції на ринку залізничних перевезень [8].

Як вбачається з наведеного, в передбачуваних етапах реформування приділено увагу розробці нормативно-правової бази для реформування ПАТ «Українська залізниця», розділенню функцій господарського та державного управління галуззю та початку реформи тарифної системи. Проте на цей час відбувається лише розробка нової редакції

Закону України «Про залізничний транспорт». Разом із тим, з урахуванням змін, що відбуваються в галузі, переробки потребує вся система нормативно-правового забезпечення діяльності залізниць, адже її неефективність негативним чином відбивається на загальному господарському порядку в країні.

Ми вже відзначали, що точкове оновлення окремих нормативних актів не дасть очікуваних результатів від реформування [9, с. 147]. Тому є нагальна потреба в комплексній переробці чинних нормативних актів, їх якісному упорядкуванні, забезпечення узгодженості й компактності, звільненні нормативного масиву від застарілих норм, що не виправдали себе, тобто в запровадженні найбільш досконалої, вищої форми правотворчості – кодифікації.

Під кодифікацією в правовій доктрині розуміється докорінне перероблення чинних нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості й компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, що не виправдали себе. При цьому поєднання в кодифікації упорядкування й оновлення законодавства дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості [10, с. 254].

Здійснення кодифікації має відбуватися за різними напрямками: загальним, галузевим, спеціальним, комплексним. Погодимось із думкою О.В. Клепікової, що кодифікаційні акти транспортного законодавства спеціальної дії сьогодні мають різні форми (види): транспортний кодекс, транспортний статут, транспортний закон, правила перевезень. При цьому автор займає позицію предметної (спеціальної) кодифікації як способу систематизації законодавства про різні види транспорту [11, с. 253–254].

На загальному предметі правового регулювання наголошує В. Гіжевський, визначаючи кодифікацію як спосіб систематизації транспортних нормативно-правових актів [12, с. 30].

Деякий інший погляд щодо систематизації транспортного законодавства має Є.В. Довженко, яка пропонує розробити єдиний для всіх галузей транспорту кодифікований акт – Основи транспортного законодавства, і відповідно до Основ прийняти нові кодекси [13, с. 85–86].

Узагальнюючи наведені погляди щодо здійснення оновлення транспортного законодавства, пропонуємо реформування нормативно-правового забезпечення діяльності залізничної галузі здійснити шляхом прийняття Кодексу залізниць України.

Доцільність його прийняття обґрунтовується тим, що наявне законодавство, яке регулює діяльність залізниць, містить кодифікований акт – Статут залізниць України. Тобто цій сфері притаманна дія кодифікаційних актів, і за допомогою Статуту доволі тривалий час здійснюються регулювання відносин між залізницями та споживачами їх послуг, але назріла потреба його оновлення, з огляду на здійснення реформування галузі та запит із боку учасників ринку на забезпечення балансу інтересів перевізника із споживачами його послуг.

До того ж, оновлена редакція Закону України «Про залізничний транспорт» разом із положеннями Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загальною користування» також мала б увійти до пропонованого Кодексу залізниць оскільки ці акти врегульовують відносини, пов'язані із залізничним транспортом. Що стосується включення до нього положень про перевезення небезпечних ван-

тажів, відображення умов директив ЄС та ін., то ці питання потребують додаткової проробки.

Отже, правове забезпечення господарської діяльності залізниць в умовах реформування галузі потребує суттєвого оновлення. Вбачається найбільш оптимальним таке оновлення зробити шляхом кодифікації. Перспективи подальших наукових розробок у цьому напрямі полягають у дослідженні змісту та структури майбутнього Кодексу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Войцех Балчун пропонує позбутися радянських назв в «Укрзалізниця». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2017/03/30/novyna/suspilstvo/vojceh-balchun-proponuye-pozbutysya-radyanskykh-nazv-ukrzaliznyczy>.
2. Кадала В.В. Шляхи удосконалення господарсько-правового забезпечення діяльності ПАТ «Укрзалізниця» / В.В. Кадала. – С. 103–108 // Господарсько-правове забезпечення управління об'єктами державної власності: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 22-26 лютого 2016 р.) / наук. ред. А.Г. Бобкова, А.М. Захарченко ; Донецький національний університет. – Маріуполь : ПрАТ «Газета «Приазовський робочий», 2016. – 132 с.
3. Кадала В.В. Щодо створення регулятора тарифів у транспортній галузі / В.В. Кадала. – С. 512–517 // Перші Миколаївські юридичні дискусії: матеріали Міжнародн. наук.-практ. конфер., 18.05.2016 р. Зб. наук. ст. / уклад. Є.В. Валькова, І.М. Дмитрук, С.В. Лосич, С.А. Матвієнко ; за ред. В.М. Бесчастного, О.А. Кириченка, В.М. Поперечного. – Миколаїв : МНУ ім. В.О. Сухомлинського, 2016. – 804 с.
4. Кадала В.В. Правове регулювання перевезень вантажів у прямому змішаному сполученні : дис. ... канд. юр. Наук : спец. 12.00.04 «господарське право, господарське процесуальне право» / В. Кадала ; МАУП. – К., 2012. – 240 с.
5. Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80>.
6. Кадала В.В. Окремі питання до стратегії розвитку залізниці (на прикладі львівської залізниці) / В.В. Кадала. – С. 159–162. // Актуальні проблеми цивільного та господарського права: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конфер., 07.10.2016 р. – Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2016. – 273 с.
7. Кадала В.В. Щодо послуг у господарській діяльності залізниць. С. 93 – 95. / В.В. Кадала // Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України : XI Міжнародна науково-практична конференція, м. Сандомир, Польща 27-28 січня 2017 р. – 207 с.
8. Реформи залізничного транспорту. сайт Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtu.gov.ua/content/reformi-zaliznichnogo-transportu.html>.
9. Кадала В.В. Перспективи кодифікації законодавства, що регулює діяльність залізниць / В.В. Кадала. – С. 144–147 // Тези XII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених: «Від громадянського суспільства – до правової держави» – Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://DSpace.univer.kharkov.ua> «юридичний факультет»; <http://www-jurfak.univer.kharkov.ua> «наукове життя // Конференції та інші наукові заходи // XII Міжнародна конференція молодих вчених та студентів «Від громадянського суспільства – до правової держави». – арків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2016. – 470 с.
10. Загальна теорія держави і права : (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
11. Клепікова О.В. Спеціальна (предметна) кодифікація як передумова модернізації транспортного законодавства / О.В. Клепікова. – С. 253–255 // Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів» м. Братислава, Словачька Республіка 27-28 листопада 2015 р. – м. Братислава, Словачька Республіка, 2015. – 263 с.
12. Гіжевський В.К. Транспортне право України / В.К. Гіжевський. – К. : Атіка, 2010. – С. 30.
13. Довженко Є.В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.В. Довженко. – Київ, 2011. – 235 с.