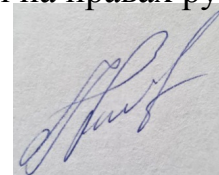


**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**Калюжний Андрій Петрович**



УДК 342.951:[656.2](477)

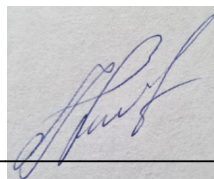
**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВЕЗЕНЬ  
ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
(доктора філософії)**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



А.П. Калюжний

Науковий керівник –  
**Нікітін Володимир Вікторович**  
доктор юридичних наук

**Дніпро – 2023**

## АНОТАЦІЯ

*Калюжний А.П. Адміністративно-правове регулювання перевезень залізничним транспортом в Україні.* – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Науково-дослідний інститут публічного права, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2023.

Дисертацію присвячено аналізу існуючих наукових підходів, законодавства України і практики його реалізації з метою вдосконалення теоретичних засад, організаційно-правового механізму та особливостей адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом в Україні, а також окреслення шляхів його вдосконалення.

У роботі розглянуто залізничний транспорт та сферу його функціонування як об'єктів адміністративно-правового регулювання, що зумовлено його загальними та специфічними ознаками, феномен якого у правовій сфері полягає в його міжгалузевому характері, регулюванні й охороні суспільних відносин як нормами публічного, так і приватного права. При цьому, наголошено на винятковій значущості норм адміністративного права як інструментів публічно-правового змісту, спрямованих на досягнення максимального ефекту від управлінського та правового впливу суб'єктів владних повноважень на залізничну сферу за допомогою встановлення особливого порядку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на транспорті.

Підкреслено необхідність організації постійного поліпшення системи публічного адміністрування залізничними перевезеннями, усунення бар'єрів, що перешкоджають його здійсненню; забезпечення ефективного, безпечного і якісного функціонування залізничного транспорту, а також його комплексного

розвитку шляхом застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію.

Встановлено, що адміністративно-правове регулювання залізничними перевезеннями здійснюється шляхом поєднання територіального (означає здійснення централізованого керівництва всією системою підприємств незалежно від їх галузевої (внутрівідомчої) належності), галузевого (означає керівництво окремими галузями на залізничному транспорті) та функціонального (передбачає наявність підрозділів, які займаються питаннями планування, фінансування, обліку та підготовки кадрів) принципів. Визначено системні проблеми, що гальмують розвиток залізничної галузі.

Сформульовано поняття адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень як управлінської діяльності уповноваженої публічної адміністрації, реалізовану у формах виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру і спрямовану на врівноваження публічних та приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов та порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів, визначення умов та порядку діяльності публічної адміністрації з організації перевезень залізничним транспортом.

Визначено характерні ознаки системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини на залізничному транспорті під час його функціонування. Надано характеристику адміністративно-правовим засобам, що застосовуються для регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті, які запропоновано розглядати в широкому і вузькому сенсі та поділено на: 1) регулятивні; 2) дозвільні; 3) заборонні; 4) інформаційно-аналітичні; 5) адміністративно-деліктні; 6) адміністративно-примусові; 7) адміністративно-профілактичні та 8) контрольно-наглядові засоби. Встановлено особливості публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень.

Здійснено аналіз інституціональної складової механізму адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом. Зазначено, що адміністративно-правове регулювання залізничних перевезень неможливе без активної ролі в цьому процесі відповідних суб'єктів (публічної адміністрації). Їх роль, місце та значення зумовлено характером та змістом організації управління залізничним транспортом, який має декілька суттєвих особливостей, що відрізняють його від інших видів транспорту та відповідних галузей економіки.

Обґрунтовано необхідність вироблення оптимальної інституційної системи адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень, нагальна потреба в якій ставить на порядок денний питання не лише створення інтегрованої до світового господарства високотехнологічної транспортної системи країни (у тому числі із урахуванням потенційних можливостей залізничного транспорту), але й інституціональних основ її реалізації, де провідну роль відіграють суб'єкти публічного адміністрування на чолі із державою, яка є основним регулятором всіх ланок процесу перевезень пасажирів і вантажів, надання населенню якісних, доступних і безпечних транспортних послуг.

Засоби адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом визначено як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава через спеціально уповноважену публічну адміністрацію впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою створення організаційних, правових та економічних основ для функціонування конкурентного ринку залізничних перевезень в Україні та підвищення ефективності управління ними, задоволення потреб національної економіки і населення в перевезеннях, покращення їх якості та зменшення розміру транспортної складової у вартості товарів і послуг.

Засоби адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом поділено на: 1) регулятивні; 2) дозвільні; 3) заборонні; 4) інформаційно-аналітичні; 5) адміністративно-деліктні; 6)

адміністративно-примусові; 7) адміністративно-профілактичні та 8) контрольні-наглядові засоби.

Приділено увагу контролю, як невід'ємній складовій механізму адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом, який за функціональною належністю поділено на адміністративний (загальний і внутрівідомчий) та технічний.

Контроль у сфері залізничних перевезень визначено як передбачений переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання перелік контрольних-наглядових заходів, спрямованих на здійснення перевірки виконання суб'єктом господарювання при здійсненні ним діяльності обов'язкових вимог щодо здійснення залізничних перевезень та надання супутніх послуг, встановлених законами або прийнятими у відповідно до них нормативно-правовими актами.

Визначено найбільш типові передумови здійснення контрольних заходів на залізничному транспорті, серед яких причини: технічного, правового, екологічного, фінансового та господарського характеру.

Розглянуто світові стандарти надання транспортних послуг залізницями. Встановлено, що міжнародні залізничні перевезення здійснюються на підставі двосторонніх та багатосторонніх угод, конвенцій та правил, які укладають відповідні органи держав-учасниць. При цьому головним нормативним джерелом міжнародного регулювання залізничних перевезень пасажирів і вантажів є Конвенція про міжнародні залізничні перевезення.

Виділено декілька світових моделей адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень, а саме: «європейську», «американську», «австралійську» та «азійську». Основну увагу приділено «європейській» моделі управління залізничним транспортом, що 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.

На основі узагальнення кращих зарубіжних практик публічного

адміністрування транспортним сектором країни досліджено особливості адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в інших країнах та запропоновано конкретні пропозиції щодо запозичення для України позитивного зарубіжного досвіду.

Розглянуто систему забезпечення безпеки руху поїздів, наголошено на ключових проблемах забезпечення безаварійної роботи залізничного транспорту та ролі адміністративно-правових заходів в їх розв'язанні.

Визначено найбільш типові порушення чинних правил, норм і стандартів на залізничному транспорті, а також низку загроз, що значно ускладнюють процес управління якістю транспортно-логістичних послуг, негативно впливають на рівень надійності та безпеки залізничних перевезень. Їх поділено на загрози загального та спеціального характеру.

Запропоновано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні, у тому числі й оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові засоби, безпека залізничних перевезень, залізничний транспорт, залізничні перевезення, публічний контроль, перевезення, транспорт.

## SUMMARY

**Kalyuzhny A.P. Administrative and legal regulation of railway transportation in Ukraine. – *The manuscript.***

The Dissertation is for candidate degree of legal sciences on specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – Dnipropetrovskiy State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal

Affairs of Ukraine, Dnipro, 2023.

The dissertation is devoted to the analysis of existing scientific approaches, the legislation of Ukraine and the practice of its implementation with the aim of improving the theoretical foundations, organizational and legal mechanism and features of the administrative and legal regulation of railway transportation in Ukraine, as well as outlining the ways of its improvement.

The paper examines railway transport and the sphere of its functioning as objects of administrative and legal regulation, which is determined by its general and specific features, the phenomenon of which in the legal sphere consists in its interdisciplinary character, regulation and protection of social relations by both public and private law norms . At the same time, the exceptional importance of the norms of administrative law as instruments of public-legal content, aimed at achieving the maximum effect from the managerial and legal influence of the subjects of power on the railway sphere by establishing a special order of administrative-legal regulation of public relations in transport, is emphasized.

The necessity of organizing continuous improvement of the system of public administration of railway transportation, removing barriers preventing its implementation is emphasized; ensuring effective, safe and high-quality functioning of railway transport, as well as its comprehensive development through the use of appropriate administrative and legal tools.

It was established that the administrative and legal regulation of rail transport is carried out by combining territorial (means the implementation of centralized management of the entire system of enterprises regardless of their sectoral (intra-departmental) affiliation), sectoral (means the management of individual branches of railway transport) and functional (presupposes the presence of subdivisions engaged in issues of planning, financing, accounting and personnel training) principles. Systemic problems inhibiting the development of the railway industry have been identified.

The concept of administrative and legal regulation of railway transportation is formulated as a management activity of the authorized public administration,

implemented in the forms of executive and supervisory nature and aimed at balancing the public and private interests of participants in the transportation process, developing the conditions and order of organization of transportation, establishing uniform standards for the quality of cargo transportation (delivery terms, safety of transportation, safety of cargo) and service of passengers, senders and receivers of cargo, determination of conditions and procedure of activity of the public administration in the organization of transportation by railway transport.

Characteristic features of the system of regulatory legal acts regulating relations in railway transport during its operation are determined. The characteristics of the administrative and legal means used to regulate public relations in railway transport are given, which are proposed to be considered in a broad and narrow sense and are divided into: 1) regulatory; 2) permits; 3) prohibited; 4) informational and analytical; 5) administrative-delict; 6) administrative and coercive; 7) administrative and preventive and 8) control and supervision means. Features of public control over compliance with the requirements of rules, norms and standards in the field of railway transportation have been established.

An analysis of the institutional component of the mechanism of administrative and legal regulation of railway transportation was carried out. It is noted that the administrative and legal regulation of rail transportation is impossible without the active role of relevant entities (public administration) in this process. Their role, place and importance are determined by the nature and content of the organization of railway transport management, which has several essential features that distinguish it from other types of transport and relevant branches of the economy.

The need to develop an optimal institutional system of administrative and legal support for railway transportation is substantiated, the urgent need for which puts on the agenda not only the creation of a high-tech transport system of the country integrated into the global economy (including taking into account the potential opportunities of railway transport), but also its institutional foundations implementation, where the leading role is played by subjects of public administration led by the state, which is the main regulator of all links in the process of transporting



passengers and goods, providing the population with high-quality, affordable and safe transport services.

Means of administrative and legal regulation of rail transportation are defined as a set of techniques and methods established by the norms of administrative law, by means of which the state, through a specially authorized public administration, influences social relations in the specified area with the aim of creating organizational, legal and economic foundations for the functioning of the competitive rail transportation market in Ukraine and increasing the efficiency of their management, meeting the needs of the national economy and the population in transportation, improving their quality and reducing the size of the transport component in the cost of goods and services.

Means of administrative and legal regulation of railway transportation are divided into: 1) regulatory; 2) permits; 3) prohibited; 4) informational and analytical; 5) administrative-delict; 6) administrative and coercive; 7) administrative and preventive and 8) control and supervision means.

Attention is paid to control, as an integral component of the mechanism of administrative and legal regulation of railway transportation, which is divided into administrative (general and intra-departmental) and technical according to its functional relevance.

Control in the field of railway transportation is defined as a list of control and supervisory measures provided mainly by the norms of administrative law and acts of technical regulation, aimed at verifying the fulfillment by the economic entity during the performance of its activities of the mandatory requirements for the implementation of railway transportation and the provision of related services established by law or by regulations adopted in accordance with them.

The most typical prerequisites for the implementation of control measures on railway transport are determined, including reasons of: technical, legal, environmental, financial and economic nature.

World standards for the provision of transport services by railways are considered. It is established that international rail transportation is carried out on the

basis of bilateral and multilateral agreements, conventions and rules concluded by the relevant bodies of the participating states. At the same time, the main regulatory source of international regulation of rail transportation of passengers and cargo is the Convention on International Rail Transportation.

Several world models of administrative and legal regulation of railway transport are distinguished, namely: «European», «American», «Australian» and «Asian». The main attention is paid to the "European" model of railway transport management, which provides for the existence of an independent structure (as a national infrastructure company), which is given the functions of administration and regulation of railway activities, as well as the implementation of state functions to support the development of railway transport.

Based on the generalization of the best foreign practices of public administration by the country's transport sector, the peculiarities of the administrative and legal regulation of railway transportation in other countries were studied and concrete proposals were made for borrowing positive foreign experience for Ukraine.

The system of ensuring the safety of train traffic is considered, the key problems of ensuring the accident-free operation of railway transport and the role of administrative and legal measures in their solution are emphasized.

The most typical violations of the current rules, norms and standards in railway transport have been determined, as well as a number of threats that significantly complicate the process of managing the quality of transport and logistics services and negatively affect the level of reliability and safety of railway transport. They are divided into general and special threats.

A number of proposals and recommendations aimed at increasing the effectiveness of administrative and legal support of railway transportation and their safety in Ukraine, including optimization of administrative and tort legislation in the field of railway transport by introducing changes and additions to the Code of Ukraine on administrative offenses, have been proposed.

**Keywords:** administrative offence, administrative-legal regulation, administrative-legal means, safety of railway transport, railway transport, railway transport, public control, transport, transport.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Калюжний А.П. Зміст та особливості нормативної складової організаційно-правового механізму регулювання залізничних перевезень в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 2. Том 2. С. 101-106.

2. Калюжний А.П. Перевезення залізничним транспортом як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридична наука*. 2019. № 5. Том 2. С. 122-128.

3. Калюжний А.П. Поняття та принципи адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень. *Юридична наука*. 2019. № 6. Том 2. С. 84-89.

4. Калюжний А.П. Місце та роль публічного контролю як засобу адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. Том 3. С. 100-105.

5. Калюжний А. Використання зарубіжного досвіду як умова удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні. *KELM*. 2022. № 3. С. 129-133 (Республіка Польща)

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Калюжний А.П. Особливості адміністративно-правового забезпечення безпеки залізничних перевезень. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22–23 вересня 2021 р. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 41–43.

7. Калюжний А.П. Адміністративно-правові засоби регулювання залізничних перевезень: зміст та класифікація. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15 червня 2022 р. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 39–42.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	14
..	
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ</b> .....	25
1.1. Залізничний транспорт та сфера його функціонування як об'єкти адміністративно-правового регулювання.....	25
1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання функціонування залізничного транспорту .....	43
1.3. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом .....	60
<b>Висновки до розділу 1</b> .....	70
.....	
<b>РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ</b> .....	73
.....	
2.1. Нормативна складова адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом .....	73
2.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом, їх функції та повноваження.....	100
2.3. Засоби адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним .....	114
2.4. транспортом.....	

Публічний контроль як засіб забезпечення функціонування залізничного транспорту.....	123
<b>Висновки до розділу 2.....</b>	<b>146</b>
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ</b>	<b>148</b>
.....	
3.1. Шляхи вдосконалення законодавства України у сфері функціонування залізничного транспорту та практики його реалізації з урахуванням норм міжнародного права та позитивного зарубіжного досвіду	148
.....	
3.2. Заходи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні	166
<b>Висновки до розділу 3.....</b>	<b>180</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>182</b>
.....	
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>187</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>211</b>
.....	

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Невід’ємною складовою транспортної системи України є залізничний транспорт як порівняно недорогий, розгалужений та швидкий вид перевезень. Стабільний розвиток залізничного транспорту є гарантією єдності економічного простору, вільного переміщення товарів та послуг, конкуренції та свободи господарської діяльності, забезпечення цілісності країни та її національної безпеки, покращення умов та рівня життя населення. Водночас, попри перманентне охоплення залізничної галузі регулюючим впливом із боку держави, якість адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні, їх комфорт, швидкість, надійність та безпека залишаються на недостатньому рівні. Пов’язано це з неефективною системою публічного адміністрування галузі, що відчуває на себе рудименти «радянської» системи державного управління транспортним комплексом країни та не дає змоги впровадити ринкову бізнес-модель її функціонування; відсутністю належних правових засад формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на залізничному транспорті та їхньої реалізації в Україні; відсутністю чіткої політики розвитку залізничної інфраструктури; неадекватно слабкою відповідальністю за порушення правил залізничних перевезень; високим ступенем зносу і прогресуючим старінням основних фондів галузі; нестачею інвестиційних ресурсів тощо.

Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення перевезень пасажирів і вантажів досліджувалися багатьма відомими правниками. Науково-методологічне підґрунтя досліджень проблем функціонування різних видів транспорту в частині їх загального адміністративно-правового урегулювання складають праці провідних українських вчених-адміністративістів, зокрема В. Б. Авер’янова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. О. Галагана, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, Д. В. Журавльова, В. В. Зуй, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова,

Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука, В. В. Нікітіна, О. І. Остапенка, В. П. Петкова, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи, О. С. Юніна, І. В. Яромія та ін.

Загальним засадам роботи різних видів транспорту та їх публічно-правовому забезпеченню присвячені наукові праці В. В. Волика, Г. В. Галіміної, А. В. Гаркуші, С. В. Гизимчука, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, Г. К. Голубевої, С. Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, Е. Ф. Демського, М. М. Долгополової, О. В. Домашенка, В. В. Доненка, В. В. Єгупенка, С. С. Єсімова, Д. В. Журавльова, В. О. Заросила, А. П. Калініченко, Р. А. Калюжного, М. В. Коваліва, А. Т. Комзюка, М. В. Лошицького, М. А. Микитюка, В. А. Мисливого, А. В. Мілашевича, О. Л. Міленіна, В. Ф. Муцка, В. В. Новикова, А. М. Подоляки, О. Ю. Салманової, А. О. Собакаря, М. М. Стоцької, Я. І. Хом'яка, М. Л. Шелухіна, В. М. Шудрікова, О. О. Юхна, Х. П. Ярмакі та ін.

Попри значущість транспорту для розвитку української економіки та задоволення населення у перевезеннях вітчизняні наукові дослідження проблем функціонування саме залізничного транспорту є фрагментарними, хоча в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам В. Й. Развадовського «Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання)» (Харків, 2004 р.), І. В. Булгакова «Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом в Україні» (Київ, 2003 р.), Е. М. Деркач «Правове регулювання перевезення вантажів залізничним транспортом» (Донецьк, 2007 р.), О. Б. Чорномаз «Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті» (Львів, 2007 р.), Т. М. Тимчишина «Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, що вчиняються на залізничному транспорті» (Львів, 2012 р.), А. О. Собакаря «Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів в Україні: адміністративно-правові засади» (Харків, 2012 р.), Ю. В. Дем'янчука



«Адміністративно-правові засади функціонування залізничного транспорту в Україні» (Ірпінь, 2013 р.), О. Ю. Дубинського «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті» (Київ, 2019 р.), А. В. Бойко «Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні» (Дніпро, 2021 р.) та ін. Проблематика дослідження тенденцій організаційного становлення та реформування українських залізниць представлена в роботах Г. Ейтутіса, О. Кривопішина, В. Шемаєвої, П. Толок, О. Стасюк, І. Рудяги та інших вчених. Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності правового забезпечення функціонування залізничного транспорту та організації якісних, комфортних та безпечних залізничних перевезень в Україні в цілому не вирішують.

Наразі необхідність гармонізації національної правової системи регулювання залізничних перевезень із світовими та європейськими стандартами, підвищення надійності, безпечності та комфортності надання соціально значущих послуг на залізничному транспорті свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21 та наукової теми Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Дисертацію виконано відповідно до Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р., Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертації полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел концептуальних засад адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом в Україні та шляхів його удосконалення.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні задачі дослідження:

– розглянути залізнично-транспортну галузь як об'єкт адміністративно-правового регулювання;

– здійснити ретроспективний аналіз особливостей становлення і розвитку залізничного транспорту України та адміністративно-правового забезпечення цього процесу;

– визначити поняття адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом;

– уточнити характерні ознаки системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини на залізничному транспорті під час його функціонування;

– охарактеризувати систему суб'єктів публічного адміністрування залізничною галуззю в Україні;

– класифікувати адміністративно-правові засоби, що застосовуються для регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті;

– встановити особливості публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень;

– узагальнити міжнародно-правові та європейські засади адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом;

– сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що формуються у сфері функціонування залізничного транспорту та надання населенню соціально-значущих транспортних послуг.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове регулювання перевезень залізничним транспортом в Україні.

**Методи дослідження.** Розв'язання поставлених у дисертації завдань викликало необхідність застосування сучасних методів пізнання, вироблених філософською наукою та апробованих юридичною практикою. Зокрема, складні інтегративні особливості залізничного транспорту зумовили необхідність розроблення концептуальних основ дослідження на методологічному, теоретичному і практичному рівнях. До того ж, перший рівень відобразив взаємозв'язок фундаментальних наукових підходів до вивчення проблеми адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень. На теоретичному рівні з'ясовано систему вихідних теорій, ідей, понять, які покладені в основу розуміння сутності явища, що вивчається. Практична площина дослідження передбачила вироблення та впровадження ефективних форм і методів публічного адміністрування залізничною галуззю. За допомогою логіко-семантичного методу визначено поняття «адміністративно-правове регулювання перевезень залізничним транспортом», «засоби адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом» та запропоновано інші дефініції, сформульовані у дослідженні (підрозділи 1.1, розділ 2). Історико-правовий метод сприяв дослідженню етапів наукової думки та законодавства за проблематикою дослідження і дозволив визначити питання, які не були предметом наукового осмислення (підрозділ 1.2). Метод документального аналізу застосовано для виявлення результатів діяльності державних та недержавних суб'єктів, задіяних у забезпеченні безпеки залізничних перевезень (підрозділ 3.2). Методи юридичного моделювання, формально-правовий використано для вивчення питання удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері залізничних перевезень (підрозділ 2.3).

*Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади. У ході дисертаційного дослідження було використано міжнародні стандарти*

функціонування залізничного транспорту та законодавство зарубіжних країн, у тому числі й керівні документи Міжурядової організації з міжнародних перевезень залізницею, Організації співробітництва залізниць, Міжнародної Асоціації Залізничних Конгресів, Міжнародного Союзу Залізниць, Міжнародного комітету залізничного транспорту, Форуму залізниць Європи, Центрального бюро Першої Міжнародної конвенції про залізничні вантажні перевезення, Європейської конференції із розкладів пасажирських поїздів, досвід яких щодо адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень може бути ефективно використаний в Україні.

*Науково-теоретичне підґрунтя* для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження* становлять: дані Міністерства інфраструктури України, Державної служби України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпеки), Державної служби статистики та інших державних органів, аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування залізничного транспорту.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним науковим дослідженням, у якому визначено теоретичні засади, механізм та особливості адміністративно-правового забезпечення якості, надійності, безпечності та комфортності залізничних перевезень в Україні та на цій основі розроблено пропозиції щодо його удосконалення. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основними з них є такі:

*уперше:*

- обґрунтовано концепцію удосконалення адміністративно-правових

механізмів забезпечення функціонування і розвитку залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу на основі ієрархічного підходу за наднаціональним, загальнодержавним та регіональним рівнями публічного адміністрування, що передбачатиме створення інституційних засад розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничною галуззю, гармонізацію транспортного законодавства України із законодавством ЄС у частині лібералізації ринку надання залізничних транспортних послуг, запровадження системи управління безпекою на залізничному транспорті відповідно до законодавства ЄС;

– ідентифіковано залізничний транспорт та сферу його функціонування як об'єктів адміністративно-правового регулювання, що зумовлено його загальними та специфічними ознаками, феномен якого у правовій сфері полягає в його міжгалузевому характері, регулюванні й охороні суспільних відносин як нормами публічного, так і приватного права. Наразі наголошено на винятковій значущості норм адміністративного права як інструментів публічно-правового змісту, спрямованих на досягнення максимального ефекту від управлінського та правового впливу суб'єктів владних повноважень на залізничну сферу за допомогою встановлення особливого порядку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на транспорті;

– доведено хибність та необґрунтованість підходів щодо систематизації законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту шляхом його кодифікації, недоречність прийняття кодексу залізничних перевезень, що зумовлено розмаїтістю регулювання суспільних відносин як державно-владного (публічного), так і приватно-правового характеру принципово різними галузями права, комплексним, міжгалузевим та багатоінституційним характером цієї транспортної сфери;

– сформульовано пропозиції щодо оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту, в їх числі відносно: а) доповнення статті 109 КУпАП частиною 7,

що передбачатиме встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог безпеки руху поїздів та маневрової роботи; б) доповнення КУпАП статтями 133-5 «Порушення правил надання або ігнорування вимог щодо надання інформації у встановлені терміни уповноваженому органу учасниками перевізного процесу про допущені порушення правил безпеки руху поїздів», 133-6 «Порушення правил експлуатації власних вантажних вагонів»; в) встановлення адміністративної відповідальності за повторне вчинення порушень правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті, куріння у вагонах (у тому числі в тамбурах) приміських поїздів, правил перевезення небезпечних речовин або предметів ручною поклажі на залізничному транспорті; г) збільшення штрафів за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних із викиданням сміття з вагонів і ходінням по коліям;

*удосконалено:*

– визначення поняття адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень як управлінської діяльності уповноваженої публічної адміністрації, реалізованої у формах виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру і спрямованої на врівноваження публічних і приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов і порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів, визначення умов та порядку діяльності публічної адміністрації з організації перевезень залізничним транспортом;

– наукові підходи та результати правозастосовної практики щодо вироблення оптимальної моделі управління залізничними перевезеннями, що передбачатиме реструктуризацію АТ «УЗ» відповідно до законодавства ЄС у частині виокремлення функцій управління інфраструктурою та здійснення перевезень;

– наукові підходи щодо з'ясування сутності та значення принципів ефективного управління залізничним транспортом при його включенні до

світової мережі міжнародних транспортних коридорів, як мають знайти своє нормативне закріплення у чинному законодавстві, зокрема запропоновано доповнити Закон України «Про залізничний транспорт» статтею 4-1 «Принципи державного регулювання залізничним транспортом»;

*дістало подальшого розвитку:*

– характеристика нормативної складової адміністративно-правового забезпечення організації залізничних перевезень, що складають правові акти, які визначають: а) загальні засади організації залізничних перевезень, надання соціально значущих транспортних послуг; б) тарифну політику щодо перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом; в) стратегічні засади розвитку та реформування залізничного транспорту, пріоритетні заходи комплексного формування транспортної політики та ефективного державного управління на довгостроковий період; г) структуру та функціонування систем управління безпекою руху на залізничному транспорті України; д) основні вимоги до елементів інфраструктури залізничного транспорту під час її проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації; е) порядок обслуговування громадян залізничним транспортом та перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України; ж) правовий статус суб'єктів адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень; з) здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту; к) відповідальність за порушення правил, норм і стандартів на залізничному транспорті та втручання в його діяльність;

– з'ясування особливостей публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень, серед яких визначено такі: 1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання; 2) здійснення основного переліку контрольних заходів спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті; 3) суб'єкти контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними

повноваженнями;4) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок;

– обґрунтування комплексного компаративного підходу до ефективного застосування засобів адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень, що включатиме поєднання принципів національного і міжнародного права, у тому числі використання найбільш ефективних світових стандартів публічно-правового адміністрування залізничною галуззю; юридичної інвентаризації іноземних правових актів, явищ ситуаційно-цільового характеру, правових концепцій і доктрин, а також практики організації та функціонування органів державної влади та громадських інституцій у різних країнах; вироблення шляхів подальшої адаптації транспортного законодавства України до законодавства ЄС і світових стандартів надання транспортних послуг.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – для подальшого дослідження проблем публічно-правового адміністрування залізничних перевезень в Україні, окреслення напрямів та шляхів їх розв’язання (акт впровадження у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 03.02.2023);

– *правотворчій діяльності* – результати дослідження містять низку пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення основних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про транспорт», Закону України «Про залізничний транспорт», Статуту залізниць України тощо (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 03.02.2023);

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері регулювання суспільних відносин, які формуються під час надання населенню соціально-значущих транспортних послуг;



– *освітній діяльності* – під час підготовки навчально-методичних матеріалів, у проведенні лекційних та практичних занять із таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» (акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 20.01.2023).

**Апробація результатів дисертації.** Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 2021 р.), «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі» (м. Київ, 2022 р.).

**Публікації.** Основні положення, сформульовані в дисертації, відображено у семи наукових публікаціях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна у зарубіжному науковому фаховому виданні, а також у двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 215 сторінок, із яких 186 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 209 найменувань і займає 24 сторінки, додатки викладено на 5-и сторінках.

## РОЗДІЛ 1

# ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

### **1.1. Залізничний транспорт та сфера його функціонування як об'єкти адміністративно-правового регулювання**

Невід'ємною складовою транспортної системи України виступає залізничний транспорт, як порівняно недорогий, розгалужений та швидкий вид перевезення. Стійкий розвиток залізничного транспорту є гарантією єдності економічного простору, вільного переміщення товарів та послуг, конкуренції та свободи господарської діяльності, забезпечення цілісності країни та її національної безпеки, покращення умов та рівня життя населення. Триваюча планомірна робота з модернізації та розвитку залізничного транспорту сприяє підвищенню ефективності перевізної роботи, інвестиційної та тарифної політики, впровадженню сучасної техніки та ресурсозберігаючих технологій, покращенню експлуатаційної роботи.

Серед наявних показників, які найточніше характеризують рівень мобільності залізничного транспорту та його значущість у задоволенні потреб населення й виробництва у перевезеннях, розв'язанні задач державного значення, можна виділити: задоволення потреб економіки у перевезеннях за певний період часу, дотримання термінів доставки вантажів, обіг вагонів, дільничну та технічну швидкість, коефіцієнт дільничної швидкості, середній простой вагонів під однією вантажною операцією тощо. У пасажирських перевезеннях найбільш важливими є такі показники, як дотримання графіка та розкладу руху, виконання плану пасажирських перевезень та ін.

Залізничний транспорт є основним видом транспорту для перевезення таких видів масових вантажів, як кам'яне вугілля та кокс (понад 90% від обсягу їх перевезення всіма видами транспорту), руда, мінеральні добрива, цемент

(близько 90% за кожним видом), чорні метали (понад 75%), лісові вантажі (понад 60%), хлібні вантажі (понад 50%).

Для цього виду транспорту характерна концентрація вантажних перевезень на основних напрямках транспортно-економічних зв'язків. Наразі основне навантаження посідає відносно невелику протяжність залізничної мережі. Половина всього вантажообігу виконується 1/6 частиною залізниць. Залізничні перевезення – один із найефективніших, швидких, зручних та доступних способів доставки різних вантажів, товарів та продукції, а також переміщення людей. За допомогою залізниць здійснюється з'єднання всіх ключових виробничих та споживчих точок усередині країни, а також за її межами.

Залізничні перевезення є основним видом внутрішніх та міжнародних сполучень для переміщення за різними напрямками різноманітних товарно-матеріальних цінностей.

Залізниця є надійною сполучною ланкою між державами та населеними пунктами, має тенденцію до подальшого розвитку і тому представляє інтерес як з теоретичної, так і з практичної сторони, особливо у сфері уніфікації транспортної узгодженості, забезпечення безпеки перевезень, що, безсумнівно, породжує певні складнощі в правовому регулюванні.

Ще більшої важливості набули залізничні перевезення після широкомасштабного вторгнення РФ в Україну в лютому 2022 р. Саме залізницею здійснюється перевезення основних обсягів вітчизняного експорту (у травні 2022 р. частка морських портів Дунайського регіону в загальному обсязі експорту зернових, олійних культур і продуктів становила 47 %, залізничного транспорту – 41,2 %, проте постачання основних обсягів зернових вантажів до портових перевантажувальних комплексів також здійснюється

переважно залізничним транспортом [1]. Цей вид транспорту також забезпечує перевезення вантажів для потреб ЗСУ, більшість контрольованих евакуаційних рейсів (залізницею евакуйовано майже 4 млн. осіб), доправляє гуманітарні вантажі (станом на травень 2022 р. загальний обсяг їх перевезень перевищував 100 тис. т.), обслуговує потреби виробничих підприємств та здійснює їх релокацію (на кінець травня 2022 р. переміщено 601 підприємство, 390 із яких уже відновили виробництво) [2; 3; 4].

Залізничний комплекс України в силу її географічного положення та потужної транспортної інфраструктури має великий потенціал як у забезпеченні інтеграційних процесів, що відбуваються в Європі та Азії, так і розвитку транспортно-економічних зв'язків з-поміж них.

Маючи одну з найрозвиненіших у Європі мережу залізниць, експлуатаційна довжина якої становить близько 22 тис. км., залізниці України взаємодіють із залізницями 7 сусідніх країн через 56 пунктів перетину кордону та з 13 основними морськими портами Чорного та тимчасово окупованого Азовського морів та нар. Дунай. За обсягами вантажних перевезень залізниці

---

<sup>1</sup>. В травні Україна експортувала понад 1,7 млн. тонн зернових та олійних.  
URL :

<https://urm.media/v-travniukrayina-eksportovala-ponad-17-mln-tonn-zernovih-ta-olijnih/>

<sup>2</sup>. Укрзалізницею евакуювали 4 мільйони українців, гумкоридорами – 300 тисяч людей. URL :

<https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3459084-ukrzalizniceu-evakuovali-4-miljoni-ukrainciv-gumkoridorami-300-tisac-ludej.html>

<sup>3</sup>. Укрзалізниця перевезла понад 100 тис. т гуманітарної допомоги. URL :  
<https://www.railinsider.com.ua/ukrzaliznyczya-perevezla-ponad-100-tys-t-gumanitarnoyi-dopomogy>

<sup>4</sup>. Релокація бізнесу: Уряд розповів про поточні результати. URL :  
[https://biz.ligazakon.net/news/211536\\_relokatsya-bznesuuryad-rozpovv-pro-potochn-rezultati](https://biz.ligazakon.net/news/211536_relokatsya-bznesuuryad-rozpovv-pro-potochn-rezultati)

України посідають 4 місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії, Індії. Вантажонапрямок українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км.) у 3-5 разів перевищує відповідний показник розвинених європейських країн. Українська система залізничного транспорту є частиною міжнародної залізничної мережі та вагонного парку країн СНД, є наслідком системи, збудованої за часів СРСР. Залізниця є базовою галуззю економіки України і є найважливішим елементом транспортної системи. Саме на них припадає 85,1% вантажообігу (без урахування трубопровідного транспорту) та 54,5% пасажирообігу. Розподіл вантажних перевезень між видами транспорту в Україні значно відрізняється від ЄС, де частка залізниць становить 8%, автотранспорту – 44%, морського та річкового – 45% [5, с. 22].

Незважаючи на бурхливий розвиток автомобільного, повітряного і трубопровідного транспорту, майже 200 років залізничний транспорт залишається основним засобом переміщення вантажів і масового перевезення пасажирів. Він є провідною галуззю в дорожньо-транспортному комплексі країни, який забезпечує майже 82% вантажних і 36% пасажирських перевезень, здійснюваних всіма видами транспорту. Експлуатаційна мережа залізниць України складає майже 19,8 тис. км. (без урахування окупованих територій, мережа яких на сьогодні не експлуатується), з яких понад 47,2% електрифіковано. За обсягами вантажних перевезень залізниця України займають четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії. Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км.) в 3-5 разів перевищує відповідний показник розвинених європейських країн [6].

---

<sup>5</sup>. Сирийчик Т., Фургаліські А., Клімкевич Ч., Камола М., Дяченко Т., Пугачов М., Філіпенко О. Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу / За ред. Марчіна Свенціцькі. К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. 102 с.

<sup>6</sup>. Інформація про Українські залізниця URL : <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalivnici.html>

У структурі експортованих послуг залізничному транспорту належить безумовний пріоритет, частка якого становить понад 82 %. Цей вид транспорту залишиться в Україні на тривалу перспективу головним видом транспорту, зокрема на європейському напрямку для перевезень вантажів. Актуальним у впровадженні євроінтеграційної моделі залишається доведення якості транспортних послуг на залізниці до вимог європейських стандартів, формування дієвої транспортно-логістичної системи як на східному, так і на західному напрямках, у т.ч. для забезпечення транзитних перевезень на значну відстань у змішаному сполученні (інтермодальні перевезення). Перевагами такої схеми управління вантажними перевезеннями «від дверей до дверей», що підготовлюються і виконуються під єдиним керівництвом одного центру, є: ефективна організація перевезень, забезпечення комплексного обслуговування споживачів транспортних послуг, створення умов для активізації застосування комбінованого транспорту, зниження екологічного навантаження на довкілля [7].

Залізничний транспорт є невід'ємною складовою єдиної транспортної системи країни, що являє відповідно до Закону України «Про транспорт», одну з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [8]. «Місце і роль транспорту у суспільному виробництві визначає необхідність його пріоритетного розвитку, державної підтримки в задоволенні його потреб у транспортних засобах, матеріальнотехнічних і паливно-енергетичних ресурсах» [8].

Як складова загальної транспортної системи української держави, залізничний транспорт, виходячи із Закону України «Про залізничний

---

<sup>7</sup>. «Перспективні шляхи та механізми інтеграції ринку транспортних послуг України до країн ЄС». Аналітична записка URL : [https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/perspektivni-shlyakhi-ta-mekhanizmi-in-tegracii-rinku-transportnikh-poslug#\\_ftn3](https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/perspektivni-shlyakhi-ta-mekhanizmi-in-tegracii-rinku-transportnikh-poslug#_ftn3)

<sup>8</sup>. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 року URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text>

транспорт», є виробничо-технологічним комплексом організацій і підприємств загального користування, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо. Згідно із статтею 2 цього Закону сутність залізничного транспорту визначено так: «Залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення в перевезеннях. Діяльність залізничного транспорту як частини єдиної транспортної системи країни сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному і економічному розвитку та зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України» [8].

Згідно з Технічним регламентом безпеки інфраструктури залізничного транспорту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 494, інфраструктура залізничного транспорту – технологічний комплекс, що включає залізничні колії загального користування (в тому числі під'їзні колії), інженерні споруди (мости, тунелі, віадуки тощо), електричні мережі, тягові підстанції та інші пристрої технологічного електропостачання, контактну мережу, системи сигналізації, централізації, блокування, зв'язку і телекомунікацій, інформаційні комплекси та системи управління рухом поїздів, шляхи доступу пасажирів та вантажів до елементів інфраструктури, захисні лісонасадження, локомотивні і вагонні депо, пункти технічного обслуговування вагонів, вокзали, а також інші будівлі, споруди, пристрої та обладнання, що забезпечують функціонування такого комплексу та використовуються для надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом [9].

---

<sup>9</sup>. Про затвердження Технічного регламенту безпеки інфраструктури залізничного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 494 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2013-%D0%BF#Text>

Забезпечення ефективного функціонування залізничного транспорту напряму залежить від швидкості, якості, безпечності, комфортності та надійності відповідних перевезень. Останні можуть бути класифіковані за різними підставами. Залежно від об'єкта перевезення виділяють перевезення пасажирів, багажу, вантажу та вантажобагажу. Кожен із цих видів перевезення здійснюється на підставі самостійного договору, що є різновидом договору перевезення.

Залізничні перевезення можуть бути класифіковані і за видами маршрутів, якими здійснюються перевезення. У самому широкому плані вони можуть бути поділені на перевезення в міжнародному (перевезення у прямому та непрямому міжнародному сполученні пасажирів, вантажів, багажу, вантажобагажу між Україною та іноземними державами, унаслідок яких пасажирів, вантажі, багаж, вантажобагаж перетинають державний кордон, якщо інше не передбачено міжнародними договорами) та внутрішньому (перевезення у прямому залізничному сполученні; перевезення у прямому змішаному сполученні; перевезення в непрямому змішаному) сполученні.

Перевезення можуть бути поділені залежно й від виду залізничних колій. Це можуть бути перевезення залізничними шляхами загального користування та залізничними шляхами неспільного користування.

Функціонуючи як державна монополія, залізничний транспорт України повністю знаходиться у державній власності та регулюється державою (Законами України «Про залізничний транспорт», «Про природні монополії»). При цьому державне регулювання розповсюджується не тільки на послуги з утримання та експлуатації залізничної інфраструктури (колії, вокзали), яка перебуває у стані природньої монополії, але і на суміжні ринки, до яких віднесені вантажні і пасажирські перевезення. Саме у процесі такої діяльності складаються різні відносини – політичного, економічного, технічного та правового характеру. До останніх належить значний комплекс правових норм і першочергово тих, що стосуються регулювання залізничних вантажних перевезень загального користування. Це наразі стало причиною їх вивчення у



межах міжнародного та національного права. Однак відносини в галузі залізничного транспорту значно ширші, ніж тільки здійснення вантажних перевезень – це також питання управління і розвитку транспорту, формування та розвитку міжнародних транспортних коридорів, транзиту, перетину кордонів, тарифного регулювання, забезпечення транспортної безпеки, технічне регулювання, стандартизація та ін. І частина з них регулюється не лише у межах правовідносин, що виникають між перевізником та клієнтом – юридичними та фізичними особами. Центральне місце тут посідає держава, значення якої у залізничній транспортній сфері визначається саме її діяльністю як публічного суб'єкта. Держава проводить політику у сфері залізничного транспорту, регулює тарифи. Наразі у процесі цієї діяльності держава вступає у відносини з іншими країнами, в результаті чого укладаються угоди, які встановлюють права і обов'язки для транспортних організацій, зокрема залізничних адміністрацій, перевізників, клієнтів залізниць. Таким чином здійснюється адміністративно-правовий вплив на відповідні суспільні відносини та суб'єктів (носіїв прав та обов'язків) за допомогою застосування нормативно визначеного набору адміністративно-правових засобів.

У зв'язку з цим слід ставити також підвищені вимоги до управління (публічного адміністрування) залізничною галуззю та залізничними перевезеннями, залізничною інфраструктурою, персоналом зокрема. Без підвищення рівня управління (адміністрування) цією сферою неможливим здається її подальший технічний розвиток. Удосконалення управління економікою країни невід'ємно пов'язано із реконструкцією залізничного транспорту, що передбачає не лише технічний розвиток транспортного сектору економіки, але й розвиток та вдосконалення правового регулювання залізничних перевезень. Наскільки система управління (публічного адміністрування) буде досконалою, настільки сам транспорт зможе задовольняти потреби населення в отриманні соціально-значущих транспортних послуг, забезпечити якісні, безпечні та комфортні перевезення.

Публічно-правова діяльність щодо управління залізничним транспортом розглядається як врегульована нормами права юридично владна діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, яка спрямована на задоволення в повному обсязі матеріальних і культурних потреб суспільства та зміцнення обороноздатності країни [<sup>10</sup>, с. 50; <sup>11</sup>, с. 28].

На думку В.Й. Развадовського, державне управління транспортною системою визначається як активна, цілеспрямована, організуюча діяльність з функціонування окремих видів транспорту згідно з його призначенням, забезпечення відповідного розвитку транспортної інфраструктури, надання транспортних послуг, а також діяльність щодо убезпечення переміщення учасників руху транспортних засобів [<sup>12</sup>, с. 21]. Держава, як активний суб'єкт публічно-правового адміністрування залізничною галуззю, приймає на себе відповідальність за високу якість реалізації «залізничних» послуг і за те, аби ці послуги в повній мірі задовольняли вимогам та інтересам суспільства.

Здійснюється таке управління (адміністрування) залізничною галуззю на поєднанні територіального, галузевого та функціонального принципів. Перший означає здійснення централізованого керівництва всією системою підприємств незалежно від їх галузевої (внутрівідомчої) належності. Галузевий принцип управління означає керівництво окремими галузями на залізничному транспорті. До того ж, функціональний принцип управління навпаки передбачає наявність підрозділів, які замаються питаннями планування, фінансування,

---

<sup>10</sup>. Транспортне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський. А. В. Мілашевич та ін. ; за заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського. К. : Атіка, 2008. 292 с.

<sup>11</sup> Транспортне право : навч.-метод. посіб. / С. В. Селезень, Л. В. Єрофєєнко, Ю. М. Нещеретний ; М-во освіти і науки України, Харк. нац. автомоб.-дор. ун-т. Харків : ХНАДУ, 2007. 263 с.

<sup>12</sup>. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія / В. Й. Развадовський. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 284 с.

обліку та підготовки кадрів. Перший принцип (територіальний) є основним, адже він пов'язаний із централізованим здійсненням єдиного технологічного процесу – перевезення. Наявність вказаної централізації в управлінні залізничним транспортом визначає його місце серед інших галузей економіки країни. Перш за все слід відзначити екстериторіальність залізничного транспорту у відносинах із місцевими органами управління, що визначає його становище як органа, який забезпечує перевезення за різними територіальними одиницями незалежно від адміністративно-територіального поділу. У зв'язку із цим встановлюються певні відносини органів залізничного транспорту із місцевими адміністративними органами управління. Зазначені відносини за своєю природою є адміністративними і пов'язані головним чином із погодженням різних питань перевізного процесу, забезпеченням перевізного процесу на певній території та задоволенням потреб цього адміністративного району в перевезеннях.

Слід зауважити, що адміністративні відносини мають організаційний характер. Зміст таких відносин пов'язаний із погодженням різних умов перевезень, плануванням тощо. Розвиток вказаних відносин сприяє визначенню також характеру діяльності самих органів управління залізничним транспортом. Так, розвиток органів управління промислового виробництва справляє певний вплив на характер діяльності органів управління залізничним транспортом і, навпаки, економічний та правовий розвиток органів залізничного транспорту, в свою чергу, не може не впливати на розвиток органів управління промисловим виробництвом та відносин, в які вступають з ними органи транспорту. Наприклад, у побудові нової системи органів управління промисловим виробництвом було використано досвід управління залізничним транспортом і, зокрема, поєднання централізованого підпорядкування органів управління із значним розширенням самостійності окремих підприємств об'єднань, наділених їх правами юридичної особи. В той же час має місце використання досвіду управління промисловим підприємством для управління залізничними дорогами. Також здійснення переходу від чотириланкової системи управління

до триланкової забезпечує встановлення взаємозв'язку між промисловим виробництвом і транспортом. Основним у даному випадку є поєднання територіального та галузевого принципів управління, що характерно для залізничного транспорту. Роль останнього визначається і правовим (насамперед, публічно-правовим впливом) на побудову системи управління економікою країни. Відтак, вплив та роль залізничного транспорту на інші галузі господарства визначаються законами економічного розвитку вказаних галузей господарства, що мають бути враховані під час побудови системи управління тієї чи іншої галузі.

Попри радикальні зміни в економічному і політичному житті, соціальних умов, залізничні пасажирські перевезення як і раніше відіграють головну роль у задоволенні потреб населення у переміщенні, навіть не дивлячись на те, що цей вид перевезень залишається збитковою сферою діяльності залізничного транспорту. Основні причини збитковості цього виду діяльності полягають у тому, що, по-перше, залізним дорогам не компенсуються збитки від пільгових перевезень, по-друге, залізні дороги не мають права регулювати тарифи, по-третє, рівень організації пасажирських перевезень та надання транспортних послуг залізничним транспортом ще неповною мірою відповідає вимогам європейських стандартів тощо. Тому вироблення нових механізмів та процедур, методик і принципів управління пасажирськими перевезеннями, створення оптимальних раціональних організаційно-виробничих структур усіх підприємств пасажирського комплексу, пошук способів його реструктуризації, нових можливостей надання послуг, цінової політики та вибору конкурентних стратегій, утворення нового економічного механізму взаємодії залізних доріг із державою, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, окремими інституціями громадянського суспільства, перевізниками та споживачами транспортних послуг наразі є стратегічними напрямками діяльності залізничного транспорту. Нерозв'язання названого комплексу проблем унеможливорює повністю задоволення вимог споживачів транспортних послуг та попит на них, забезпечення високого рівня

обслуговування, підвищення конкурентоспроможності залізних доріг, збільшення надходження прибутків та зниження збитків від таких перевезень.

Наразі основними причинами зменшення частки залізничного транспорту на ринку транспортних послуг можна назвати:

- невідповідність організаційно-правової системи управління залізничним транспортом вимогам ринкової економіки;
- невідповідність якості послуг залізничного транспорту зростаючим споживчим вимогам та міжнародним стандартам;
- недостатнє оновлення основних фондів, невідповідність їх технічного рівня перспективним вимогам;
- відсутність державної підтримки інноваційного розвитку галузі;
- слабкий ступінь використання геополітичного положення України та можливостей її транспортних комунікацій для міжнародного транзиту вантажів територією України;
- повільне вдосконалення транспортних технологій та недостатній їх зв'язок з виробничими, торговельними, складськими та митними технологіями;
- недостатній рівень мотивації працівників через відсутність чіткого зв'язку між оплатою і результатами праці, низька заробітна плата;
- недостатня ефективність фінансово-економічних механізмів, що не стимулює надання інвестицій на розвиток транспорту [13, с. 4].

Усі вище перелічені чинники є прямим підтвердженням неефективності державних механізмів публічно-правового адміністрування залізничних перевезень в Україні та відповідно мають бути переглянуті, проаналізовані та повністю перероблені. Такого роду використання ресурсної бази має свої наслідки, які викликають пряму необхідність до оптимізації публічно-правового адміністрування як функціонування залізничної інфраструктури, так і

---

<sup>13</sup>. Бараш Ю. С. Реструктуризація залізничного транспорту України в умовах ринку автореф. дис. ... докт. екон. наук / 08.00.04. Українська державна академія залізничного транспорту Міністерства транспорту і зв'язку, Харків, 2008. 40 с.

вдосконалення правових, економічних та організаційних засад діяльності залізничного транспорту загального користування.

Інтеграція наразі залізничного транспорту до міжгалузевої комунікаційної кооперації передбачається на основі нових принципів логістичного управління, міжвідомчої конкуренції, формування єдиного інформаційно-комунікаційного простору, розвитку транспортної інфраструктури шляхом прискорення руху товарів, зниження транспортних витрат у ціні продукції, забезпечення надійних, безпечних, комфортних та доступних внутрішніх і міжрегіональних зв'язків, розвитку ринку праці на загальнодержавному рівні.

Така інтеграція має відбуватися з урахуванням соціально-економічних та географічних особливостей територій, а також взаємодії з іншими видами регіонального транспорту через реалізацію основних напрямів державної транспортної політики, спрямованої на: – придбання та ремонт пасажирського рухомого складу із застосуванням різних форм фінансування, зокрема лізингу; – максимальну електрифікацію залізничних ліній; – будівництво та реконструкцію залізничної інфраструктури, зокрема залізничних станцій, вокзальних комплексів, шляхопроводів, переходів, інших об'єктів пасажирського комплексу тощо; – розвиток колійного господарства, збільшення пропускної спроможності залізничних станцій та ділянок; – капітальний ремонт рухомого складу та малоінтенсивних збиткових ліній; – забезпечення безпеки руху поїздів та об'єктів критичної інфраструктури; – розвиток інформатизації транспортних потоків та надійного інформаційного зв'язку.

Одним із найважливіших питань, що стоять перед галуззю на даному етапі структурних перетворень, є підвищення ефективності роботи залізничного транспорту при дотриманні вимог стійкості; доступності, безпеки його роботи і якості послуг, зниження сукупних господарських витрат на перевезення вантажів. Вирішальну роль у цьому процесі повинна мати активізація реформаційних відносин, побудованих на принципах активного застосування заходів публічно-правового забезпечення залізничної галузі. Водночас, остання на сьогодні, перебуваючи в критичному стані, працює за старими принципами,

які не відповідають сучасним світовим тенденціям організації роботи залізничного транспорту, зумовлюють неефективність її функціонування та ускладнюють подальший розвиток, стримуючи надходження в галузь інвестицій, ускладнюють співробітництво з приватними компаніями.

У період 1992-2019 років темпи зростання цін на споживану продукцію перевищували зростання тарифів на перевезення, що не дозволяло оновлювати рухомий склад та інфраструктуру за рахунок власних коштів залізниць. Передбачені Законом України «Про залізничний транспорт» кошти з бюджету на будівництво і модернізацію магістральних ліній та придбання рухомого складу для пасажирських перевезень не виділялись. Практично не виділялись кошти з місцевих бюджетів на придбання електро- та дизель-поїздів для перевезень пасажирів у приміському сполученні, збитки від соціально-необхідних приміських пасажирських перевезень повністю не відшкодовувались. На критичній межі знаходиться пропускна спроможність окремих дільниць та напрямків залізниць. Через катастрофічну зношеність рухомого складу, невідповідність між придбанням і списанням вантажних вагонів та локомотивів існує загроза незабезпечення потреб промислових галузей економіки у перевезеннях вантажів, з відповідними витратами для держбюджету, зниженням показників економічного розвитку країни. Майже вичерпано резерви провізних спроможностей через граничну зношеність та низьку продуктивність пасажирського рухомого складу. Неприйняття дієвих заходів щодо оновлення пасажирського рухомого складу призведе до неможливості виконання пасажирських перевезень в повному обсязі та, як наслідок, зниження мобільності населення [6].

Залізнична транспортна система України знаходиться у занедбаному стані, застаріла і значною мірою втратила свій потенціал та економічну ефективність, про що свідчать статистичні дані та підтверджують результати аналітичних досліджень, зокрема:

- 1) втрачено 38% потенційних перевізних можливостей;
- 2) втрачено 50% забезпечення вантажними вагонами;

3) 30% верхньої будови колії (рейки, шпали, стрілочні переводи) потребують заміни;

4) потребує ремонту 56% всього рухомого складу;

5) підлягає реконструкції 40% систем тягового енергозабезпечення та понад 11% дефектних мостів і інших штучних споруд [14].

Починаючи з 1991 року, інвентарний парк тягового рухомого складу з причин виведення з експлуатації рухомого складу, що відпрацював призначені терміни служби, а також хронічного недофінансування закупівлі нового скоротився на 2082 одиниці (26%), пасажирських вагонів – на 2584 вагони (25%), вантажних вагонів – на 120 тисяч (45%). Ситуація ускладнюється тим, що зношеність рухомого складу, термін експлуатації якого досягає 25-30 років, становить 65,8%. Це призводить до збільшення витрат на ремонт та забезпечення безпеки руху проти нормативних більш ніж у 2 рази. Активна частина виробничої бази залізничного транспорту включає в себе рухомий склад (локомотиви, вантажні вагони), в тому числі спеціальний рухомий склад (підйомні крани на залізничному ході тощо). Наразі рухомий склад українських залізниць не лише зношений, але й технічно, конструктивно і морально застарілий, оскільки основна частина вагонів та локомотивів побудована за технічними вимогами 60-70-х років. Свій термін служби виробили 51,7% пасажирських вагонів (вік понад 28 років), 90,3% вантажів електровозів (вік понад 30 років), 97% магістральних тепловозів (вік понад 20 років) [15].

Рівень на сьогодні зношеності локомотивів становить 96 %, пасажирських вагонів – 92 %, приміських поїздів – 95 %, об'єктів залізничного водопостачання та водовідведення – 75 %, контактної мережі – 71 %, пристроїв

---

<sup>14</sup>. Федорук Є. І. Реформування залізничного транспорту як механізм державної дерегуляції / Є. І. Федорук. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 203-212. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_45\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_26)

<sup>15</sup>. Рачинська А. Оновлення рухомого складу – стратегічне завдання розвитку залізничного транспорту / А. Рачинська. *Економіст*. 2016. № 8. С. 41-44. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ\\_2016\\_8\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2016_8_11)



залізничної автоматики та зв'язку – 68 %; оновлення потребують 9,7 тис. км залізничної колії, або 36,7 % від їх загальної протяжності [16, 17, 18, 19]. Як наслідок, усе це призводить до зменшення ефективності використання наявного рухомого складу через зростання кількості випадків його виходу з ладу, збільшення термінів ремонтних робіт, погіршення безпеки перевезень через виникнення позаштатних та аварійних ситуацій тощо.

Системними проблемами розвитку залізничної галузі, попри перманентне прийняття стратегічно-планувальних та концептуально-прогнозтичних документів протягом усіх років незалежності української держави (зокрема мова йде, насамперед, про Концепцію Державної програми реформування залізничного транспорту, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р, Транспортну стратегію України на період до 2020 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174, розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1148 «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту», Державну цільову програму реформування залізничного

<sup>16</sup>. Знос локомотивів «Укрзалізниці» досягає 96%, а залізничних шляхів – 34% URL : <http://uga.ua/news/znoslokomotiviv-ukrzalznitsi-dosyagaye-96-a-zalznichnih-shlyahiv-34/>

<sup>17</sup>. Знос пасажирських вагонів УЗ становить 92,6% URL : <https://www.railinsider.com.ua/znos-pasazhyrskyh-vagonivuz-stanovyt-926/>

<sup>18</sup>. Укрзаліниця у 2021 році інвестує понад 14 млрд грн власних коштів у виробництво та інфраструктуру, – Володимир Жмак URL : [https://www.uz.gov.ua/press\\_center/up\\_to\\_date\\_topic/535594/](https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/535594/)

<sup>19</sup>. Дані щодо колійного господарства (протяжність, відремонтовано, потребують ремонту) URL : <https://data.gov.ua/dataset/a4305cef-c8e0-4232-bb48-637ae4301261/resource/360d7f6d-e049-4884-bc62-8ac8aa680bdf>

транспорту на 2010–2019 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 року № 1390, Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р, Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, затверджений наказом Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року № 547 та ін.), залишаються:

- недосконалість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність залізничного транспорту, та невідповідність його організаційної структури умовам розвитку ринкової економіки країни;
- перехресне субсидування збиткових пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
- недостатня прозорість фінансової діяльності галузі;
- повільні темпи реалізації структурних реформ у сфері транспортно-дорожнього комплексу, зокрема щодо розмежування господарських і управлінських функцій на залізничному транспорті;
- низький рівень конкуренції на ринку залізничних перевезень;
- необхідність подолання відставання у розвитку мережі українських залізниць від залізниць країн ЄС, що сьогодні перебувають на різних етапах реформування, але при цьому істотно випереджають залізниці України;
- прогресуючий знос основних засобів залізничної інфраструктури;
- недостатність інвестиційних ресурсів для оновлення основних засобів та інноваційного розвитку залізничного транспорту;
- технічна та технологічна недосконалість забезпечення процесу залізничних перевезень;
- відсутність належної системи залізничної логістики національного рівня;
- відсутність компенсації у повному обсязі за здійснення соціально необхідних залізничних пасажирських перевезень і збитковість утримання малодіяльних ділянок;

- повільне реформування залізничної галузі;
- низький рівень залучення інвестицій і слабкий розвиток пріоритетно-партнерського підходу;
- недосконала політика у сфері організації надання додаткових пулічно-сервісних послуг у сфері залізничних перевезень тощо [20, 21].

Сучасними детермінантами поширення проблем державного регулювання галузі залізничного транспорту наразі є:

- низький рівень ефективності роботи, пов'язаний із державною монополією на інфраструктуру і перевезення, непрозорістю організації й управління, а також перехресним субсидуванням пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
- поєднання функцій господарської діяльності і державного регулювання в одному галузевому органі державного управління;
- високий ступінь зносу і прогресуюче старіння основних фондів галузі;
- технічне і технологічне відставання України від передових країн світу за рівнем залізничної техніки;
- недостатній рівень забезпечення безпеки функціонування залізничного транспорту, що не відповідає світовим стандартам;
- критична нестача інвестиційних ресурсів;

---

<sup>20</sup>. Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/60705298>

<sup>21</sup>. Дергоусова А. О. Стратегічний розвиток залізничного транспорту в умовах реформування. *Ефективна економіка*. 2012. № 11. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2012\\_11\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_11_31)

- скорочення частки українського залізничного транспорту на традиційних і перспективних світових ринках та відсутність умов для зміни цієї тенденції й інтеграції України у світові транспортні ринки [<sup>22</sup>, с. 133-134];
- нерентабельність пасажирських, особливо приміських перевезень, та компенсація за надання даного виду послуг;
- відсутність коштів на оновлення пасажирського рухомого складу;
- несанкціоноване втручання в роботу залізничного транспорту;
- зниження рівня тарифів на вантажні перевезення для провідних галузей національної економіки [<sup>23</sup>] тощо.

Попри те, що окремі види транспорту здійснили заходи реформування системи управління процесами перевезень, структури публічної адміністрації в згаданій сфері й досягли як наслідок вагомих результатів, залізничний транспорт водночас за роки незалежності країни не зміг своєчасно реформувати структуру транспортного ринку і як результат втратив частку обсягів своїх перевезень у вантажному та пасажирському сполученні. До названих вище причин, що детермінують необхідність реформування управлінської системи залізничних перевезень та вдосконалення їх адміністративно-правового забезпечення можна також віднести: – поступовий розвиток ринкових відносин в Україні; – спад обсягів перевезень і показників роботи в кожному секторі транспортного ринку на початку розвитку ринкових відносин та активізацію конкуренції між окремими видами транспорту; – відсутність бюджетного фінансування та встановлення державою дуже високих дивідентів на власність, що передана Укрзалізниці для використання; – відсутність реального механізму отримання компенсації від місцевих органів влади та деяких організацій за

---

<sup>22</sup>. Дикань О.В. Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку підприємств залізничного транспорту / О.В. Дикань, О.Г. Диколенко, Л.Н. Ганич. *Збірник наукових праць УкрДАЗТ*. 2013. Вип. 135. С. 131-135.

<sup>23</sup>. Каличева Н. Є. Вплив державного управління на ефективний розвиток залізничного транспорту. *Інтелект XXI*. 2018. № 5. С. 62-65. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/int\\_XXI\\_2018\\_5\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2018_5_14)

перевезення пільгових категорій пасажирів; – появу значних обсягів інтермодальних, контрейлерних та транзитних перевезень по транспортних коридорах і логістичного підходу до пересування вантажів; – появу нових видів транспортних послуг, що надаються з інших секторів транспортного ринку або приватними компаніями [24, с. 67].

Названі процеси, пов'язані із структурною перебудовою залізничної галузі, адаптованої до сучасних процесів європейського транспортного сполучення, втрачають сенс без активної ролі в ньому інструментів державної підтримки та відповідного адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень.

Маючи істотні переваги як перед іншими видами транспорту, так і та перед різними національними транспортними системами, залізничний транспорт наділено найкращими економічними, енергетичними показниками, здатністю до безперевантажувальних масових перевезень в екстремальних умовах практично в будь-який значущий пункт країни, а також може бути ефективно використаний у світовому транзитному сполученні. Він функціонує як єдиний, органічно цілісний, безперервний у часі та просторі, розміщений на значній території виробничо-технологічний комплекс. Саме стійка та ефективна робота залізничних магістралей є необхідною умовою політичної стабільності, а також підйому економіки, поліпшення умов та рівня життя населення країни.

Досвід років незалежності української держави переконує в тому, що свідоме ігнорування проблем залізничної галузі, негативно позначається на якості, комфортності та безпечності перевезень. Порушення умов руху залізничного рухомого складу здатні призвести до серйозних негативних наслідків. Саме стійке та ефективне функціонування залізничного комплексу, заснованого на принципах активного застосування адміністративно-правових засобів регулювання транспортних правовідносин, є необхідною умовою

---

<sup>24</sup>. Бараш Ю.С. Управління залізничним транспортом країни: монографія. 2-ге вид., переробл. і допов. Д: Вид-во Дніпропетровського національного ун-ту залізничн. транспорту ім. акад. В. Лазаряна, 2006. 264 с.

стабілізації, підйому та структурної перебудови української економіки, поліпшення умов та якості життя населення. Стратегічне значення залізничного комплексу у відновленні економічного та політичного потенціалів країни, на наш погляд, має визначати пріоритети у проведенні інвестиційної політики при реалізації державних та регіональних програм управління залізничним транспортом на довгострокову перспективу.

Таким чином, можна дійти висновку, що залізничний транспорт та сферу його функціонування є окремим об'єктом адміністративно-правового регулювання, що зумовлено його загальними та специфічними ознаками, феномен якого у правовій сфері полягає в його міжгалузевому характері, регулюванні й охороні суспільних відносин як нормами публічного, так і приватного права. При цьому, наголошено на винятковій значущості норм адміністративного права як інструментів публічно-правового змісту, спрямованих на досягнення максимального ефекту від управлінського та правового впливу суб'єктів владних повноважень на залізничну сферу за допомогою встановлення особливого порядку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на транспорті; підвищення якості обслуговування клієнтів, забезпечення безпеки залізничних перевезень, зокрема від актів незаконного втручання, надання населенню соціально-значущих залізничних послуг на засадах якості, безпечності, швидкості та комфортності перевезень.

## **1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні**

Залізничному транспорту у світовій системі транспортної комунікації відведено одну з ключових ролей. Досить важливе значення залізничного фактору для української держави у різні історичні періоди зумовлено двома основними факторами: техніко-економічними перевагами у порівнянні з

іншими видами транспорту, а також збігом напрямків та потужностей основних транспортно-економічних потоків із конфігурацією та параметрами залізничних магістралей, що формувалося протягом тривалого історичного періоду. Саме стійка та ефективна робота залізничних магістралей є необхідною умовою політичної стабільності, а також підйому економіки, поліпшення умов та рівня життя населення країни, що повною мірою засвідчено історичними реаліями.

Якщо морські перевезення існували ще з часів Хамурапі, то залізничні, автомобільні та повітряні перевезення з'явилися лише тоді, коли людство винайшло поїзди, автомобілі та літаки. До спорудження залізниць приступили лише у першій половині XIX ст. У 1814 році зазначається перша вдала спроба збудувати локомотив для вугільної дороги в Англії. І вже у 1821 році відкривається перша залізниця в Англії. В російській імперії, до складу якої на той час входили й українські землі, залізниці з'являються одночасно із західними країнами [<sup>25</sup>, с. 778].

Повноцінне адміністративно-правове забезпечення залізничних перевезень почало формуватися власне із появою залізничного транспорту як наземного виду транспорту, що вимагало створення спеціальних владних інституцій управління відповідними перевезеннями. Однак, попри стрімкий розвиток колісних транспортних засобів, спеціальна дорожня адміністрація з'являється не раніше XIX століття, а в деяких державах тільки з початку XX століття. Пов'язано це й з тим, що в давнину ніякі заходи щодо поліпшення шляхів сполучення не робилися і ніяких адміністративних установ для цієї мети не існувало. У 1832 р. у підпорядкування Головного управління було перенесено з Міністерства внутрішніх справ усю будівельну частину

---

<sup>25</sup>. Энциклопедический словарь. – Т. XI-а: Евреиновы – Жилон / Издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон; Под ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. СПб.: Типо-Литография И. А. Ефрона, 1894. 511 с.

Цивільного відомства, пізніше воно було перейменоване в «Головне управління шляхів сполучення і публічних споруд» [26].

До появи перших залізних доріг та фактично виникнення залізничного транспорту в імперській росії, до складу якої на той час входили українські землі, було закладено підвалини адміністративно-правового забезпечення майбутніх залізничних перевезень у вигляді формування центральної установи під назвою «Департамент водних комунікацій» (кінець XVIII ст.), утворення у 1809 році Головного управління шляхів сполучення шляхом об'єднання Управління водними сполученнями та Управління сухопутними сполученнями, перейменування у Головне управління шляхів сполучення і публічних споруд і підпорядкування цієї установи до Міністерства внутрішніх справ. При цьому будівельна частина перебувала у підпорядкуванні Головного управління до 1865 р., коли уся установа була перетворена на Міністерство шляхів сполучення. Окрім ради і канцелярії міністра, які діяли на загальних підставах, до складу міністерства увійшли: 1) Вчений комітет, що відав усією науково-технічною частиною дорожнього управління; 2) Департамент залізниць; 3) Департамент сухопутних сполучень і 4) Департамент водних сполучень [26].

У 1885 році було прийнято Загальний статут російських залізних доріг. При цьому ще у 1861 році з урядової ініціативи було утворено Головне товариство залізниць, найбільша на той час вітчизняна акціонерна компанія. На так зване «залізничне товариство» було покладено загальне керівництво будівництвом та експлуатацією приватних залізниць, зокрема видача ліцензій, контроль за діяльністю підприємств тощо. Цю функцію Головне товариство виконувало до 1889 року, коли у міністерстві фінансів було утворено департамент залізничних справ, який з того часу і почав здійснювати фінансовий нагляд за діяльністю всіх приватних залізниць.

---

<sup>26</sup>. Білик А. Ю. Історія організації залізничної справи в Російській імперії / А. Ю. Білик. // *Історія науки і біографістика*. 2013. № 3. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/INB\\_Title\\_2013\\_3\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/INB_Title_2013_3_2).



Необхідність будівництва мережі залізниць у розвиток економіки та обороноздатності країни зажадала розширення функцій Головного управління шляхів сполучення та перетворення його у 1865 р. на Міністерство шляхів сполучення. Саме з цього часу можна фактично вести мову про реалізацію централізованої моделі залізничної політики царського уряду, складовою частиною якої стала система патронажу держави, що включала форми та методи державної допомоги, сприяння науковій та інноваційній діяльності, а не адміністративному її підпорядкуванню. Попри зниження темпів залізничних реформ, саме в цей період було побудовано Донецьку та Криворізьку залізничні дороги.

Правовий статус окремих залізниць регулювався статутами. Наприклад, при плануванні будівництва Харківсько-Миколаївської залізниці було затверджено Статут товариства Харківсько-Миколаївської залізниці (26 листопада 1871 р.), за яким це товариство утворювалося з колишнього товариства Харківсько-Кременчуцької залізниці [<sup>27</sup>, с. 18].

Разом із Міністерством шляхів сполучення було створено також Раду із залізничних справ, при цьому вона мала не дорадчі чи консультативні колегіальні повноваження, а фактично була самостійною вирішальною установою, що підпорядковувалася міністрові і вирішувала питання більшістю голосів. Залізнична рада користувалася правом самостійно ухвалювати рішення. У її складі були представлені інтереси приватних осіб, представників залізниць і господарських галузей діяльності, що мали можливість брати участь в адміністративній діяльності. До складу «Залізничної ради» входили: помічник Міністра шляхів сполучення, директор Департаменту залізниць, голова Управління залізниць, директор Департаменту залізничних справ у Міністерстві фінансів і ще два члени від Міністерства шляхів сполучення. Належали сюди

---

<sup>27</sup>. Корнієнко П.С. Актуальні проблеми нормативно-правового регулювання щодо виникнення залізничного транспорту в Україні (друга половина XIX ст.). *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 17-19.

також усі члени від окремих міністерств, по одному від кожного, а також і два члени від Міністерства шляхів сполучення [26].

Законодавча невизначеність у регулюванні залізничних перевезень, проблеми фінансового, кадрового та організаційного забезпечення роботи цього виду транспорту прискорило прийняття 12 червня 1885 року «Загального статуту Російських залізниць».

Норми Загального статуту російських залізних доріг [28] були призначені для регулювання перевезень як казеними, так і приватними залізничними дорогами. Статутом було забезпечено відповідність транспортного залізничного законодавства загальноєвропейським вимогам, адже основні його положення відповідали правилам Бернської конвенції про залізничні перевезення вантажів 1890 року. У ньому були сформульовані принципи, що надалі покладені в основу наступних статутів роботи залізничного транспорту, зокрема: обов'язку прийняття залізничними дорогами вантажів до перевезення, обмеження відповідальності під час перевезень, заборони попередніх домовленостей, що виключають відповідальність залізних доріг. Водночас, приділяючи основну увагу перевезенням залізничним транспортом вантажів, згаданий вище статут обмежив увагою особливості публічно-правового забезпечення перевезення пасажирів, діяльності органів управління залізничною галуззю та відповідної інфраструктури. Статутом раз і назавжди було заборонено керівництву приватних залізниць йти на будь-які поступки вантажовідправникам щодо діючих тарифів. Статут врегулював раніше невизначені відносини між залізничними управліннями і пасажирами, встановив однакові прийоми

---

<sup>28</sup>. Общий устав российских железных дорог и Положение о Совете по железнодорожным делам : Утв. 12 июня 1885 г. Физическое описание: 72 с.

управління залізницями, в цілому зміцнив позиції держави на транспорті [<sup>29</sup>, с. 54-55].

Окрім статуту ще однією знаковою подією стало прийняття «Загальної угоди про взаємне користування товарними вагонами», зокрема у 1889 році вперше у світі було встановлено знеособлене використання вагонів незалежно від їхньої приналежності і вироблені взаємні обов'язки залізниць по комерційному і технічному оформленню обміну. З метою удосконалення роботи залізничної мережі в системі Міністерства шляхів сполучення були створені спеціальні органи для оперативного регулювання і керівництва експлуатаційною роботою всіх, у тому числі і приватних залізниць. Ці заходи дозволили прискорити просування вагонопотоків і поліпшити використання рухомого складу. Однак не було вирішено одне із головних питань – усунення залізничного дефіциту в державному казначействі [<sup>30</sup>].

Складність оперативного управління залізничною інфраструктурою, які утворювали на той час і державні, і приватні залізниці, вимагало вжиття окремих інституційних заходів, результатом чого стало утворення у складі Міністерства шляхів сполучення «Ради із залізничних справ», яка, доречі, була не дорадчою установою при міністрові, а самостійною, вирішальною структурою, яка підпорядковувалася міністрові і вирішувала питання більшістю голосів. Залізнична рада користувалася правом самостійно ухвалювати рішення. У її складі були представлені інтереси приватних осіб, представників залізниць і господарських галузей діяльності, які мали можливість брати участь в адміністративній діяльності. Зумовлено це тим, що окрім представників

---

<sup>29</sup>. Бойко А. В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні: дис. ... докт. юрид. наук / спец. 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Дніпро, 2021. 481 с.

<sup>30</sup>. Кривопішин О. Державне регулювання залізничного транспорту в Російській імперії (друга половина XIX ст.) / О. Кривопішин. *Релігія та соціум*. 2012. № 2. С. 68-75. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/relsoc\\_2012\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/relsoc_2012_2_12)

окремих відомств (міністерств фінансів, юстиції, внутрішніх справ, землеробства і державного майна, військового і державного контролю), до складу її входили: помічник Міністра шляхів сполучення, директор Департаменту залізниць, голова Управління залізниць, директор Департаменту залізничних справ в Міністерстві фінансів і ще два члени від Міністерства шляхів сполучення. Належали сюди також усі члени від окремих міністерств, по одному від кожного, а також і два члени від Міністерства шляхів сполучення [26].

Відтак, попри наявність на чолі системи управління залізничною справою в «імперський» період її адміністративно-правового забезпечення Міністерства шляхів сполучення, реальною владою було наділено саме Залізничну Раду, яка хоча й була колегіальним органом, проте саме нею ухвалювалися найважливіші політичні, господарські та адміністративні рішення.

Слід також наголосити, що частина сучасних українських земель у другій половині XIX – на початку XX ст. знаходились під владою не тільки російської імперії, але й Австро-Угорщини, держави, що зникла після 1918 р. та за площею була однією з найбільших у континентальній Європі майже все XIX ст. Саме історичні українські землі Галичини, Буковини та Закарпаття тоді перебували під владою імперії Габсбургів. Перша рейкова мережа з'явилась на українських землях саме у Східній Галичині, а перший потяг в українське місто Львів прибув 4 листопада 1861 р. (саме у цей календарний день українські залізничники святкують своє професійне свято) [31].

Будівництво залізниць на території України фактично почалося в 60-х роках XIX ст. і було викликане необхідністю подальшого розвитку промисловості й сільського господарства, розширенням торгово-економічних зв'язків між окремими районами і країнами. У 1865 році була побудована

---

<sup>31</sup>. Фесовець О.Р. Історико-правові аспекти формування державного управління залізничним транспортом у країнах Європи XIX ст. / О.Р. Фесовець. *Ефективність державного управління*. URL : <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212639>

залізниця Одеса-Балта, що продовжена через Жмеринку до Києва. У західних областях України залізничне будівництво почалося з 1861 року [<sup>32</sup>, с. 14-15].

За період із 70-х рр. до кінця ХІХ ст. казною Австро-Угорщини було викуплено 36 приватних залізниць, і, що важливо для нас, – 6 із них повністю або частково розташовані на території сучасної України, серед яких: Дністрянська – 1876 р.; Львівсько-Чернівецько-Ясська – 1889 р.; Буковинська локальна – 1889 р.; ім. Ерцгерцога Альбрехта – 1891 р.; Галицька залізниця ім. Карла Людвіга – 1892 р.; Перша угорсько-галицька – 1892 р. [31].

За останні 20 років ХІХ ст. довжина залізниць значно збільшилась. Зокрема, у цей час ізольовані залізничні лінії, що перетинали територію України з півночі на південь, сформувалися в єдину залізничну мережу, що забезпечувала тісні зв'язки не тільки з внутрішнім ринком російської імперії, але й давала вихід до Азовсько-Чорноморських (Одеса, Миколаїв, Маріуполь, Севастополь) портів. Подальший розвиток гірничо-металургійної промисловості в Донецькому і Криворізькому басейнах обумовили створення в цих районах густої мережі залізниць. Тільки в 90-і роки ХІХ ст. в Донецькому басейні їх побудовано більше як 600 км. У 1913 році загальна довжина залізниць на території України склала 15,6 тис. км., вантажообіг залізничного транспорту досяг 19,9 млрд. ткм., тобто близько 1/3 загального вантажообігу залізниць російської імперії, до складу якої входили й українські землі [32, с. 15].

Особливістю адміністративно-правового забезпечення розвитку залізничного транспорту та організації залізничних перевезень у період знаходження українських земель у складі російської імперії в останні роки її існування є концентрація значних матеріальних, людських та інтелектуальних засобів і зусиль на розвиток залізничного транспорту на шкоду всім іншим видам транспорту – морському, річковому та гужовому, що призводило, на

---

<sup>32</sup>. Яцківський Л.Ю., Зеркалов Д.В. Загальний курс транспорту: навчальний посібник. Кн. 1. К. : Арістей, 2007. 544 с.

думку А.В. Бойко, «до однобічного, нерівномірного розвитку транспортної системи» [29, с. 56].

У другій половині ХІХ століття було створено систему фінансово-економічних і правових пріоритетів, спрямованих, з одного боку, на ліквідацію найбільш істотних недоліків в організації будівництва і функціонуванні залізничної мережі, а з іншого – на посилення державного регулювання залізничним транспортом. Крім цього, у цей період розпочалося повернення мережі залізничних шляхів сполучень у державну власність, доведення неефективності акціонерних залізниць, поступове зміцнення владних структур на залізничному транспорті та посилення авторитаризму і централізму в управлінні рейковими магістралями, розростання повноважень адміністративно-бюрократичного апарату міністерства шляхів сполучень, посилення державного контролю і ролі держави в забезпеченні залізничних перевезень, формуванні залізничного законодавства на чолі із першим Загальним статутом залізниць тощо.

На зміну імперській системі правового регулювання транспортних сполучень прийшло «радянське залізничне законодавство», яке фактично стало основою сучасної моделі нормування залізничної галузі. За часів радянської влади, яке цілком і повністю поширювалося на укарїнські землі, що входили до складу СРСР, було прийнято сім статутів залізниць.

Слід наголосити, що автори Статуту 1922 р. під час його розробки зберегли структуру Статуту 1885 р. по розділах, включивши до складу першого розділу зміст решти розділів. Таким чином, перший розділ містить у собі загальні положення про обов'язки і права залізниць відносно перевезень (глава I, ст.ст.1-15), положення про перевезення пасажирів і багажу (глава II, ст.ст. 16-33), положення про перевезення вантажів (глава III, ст.ст.34-76) і положення про відповідальність залізницьпо перевезеннях (глава IV, ст.ст. 77-107). З метою подальшого вдосконалення, в порівнянні з Загальним Статутом 1885 р., в новий Статут було включено таке: – відділення складської операції від перевізної (ст. 3, 37-39); – обмеження відправника у вказівці шляху проходження вантажу (ст.

48); – обов'язкове визначення залізницею ваги вантажів, що приймаються до перевезення (ст.51); – обов'язковість для пасажира і відправника оголосити цінність багажу або вантажу (ст.ст. 28 і 59); – відповідальність залізниці за втрату багажу встановлюється у розмірі оголошеної цінності, а за псування – у розмірі збитку, що відправник дійсно зазнав, але не більш, ніж за втрату (ст. 81); – відповідальність за повну або часткову втрату вантажу визначається у розмірі оголошеної цінності, але не більше дійсної вартості (ст. 99); – розміри винагороди за прострочення в доставці встановлюються по новій схемі (ст. 94); – вимога (претензія або позов) за договором перевезення вантажу або багажу може бути пред'явлена: по перевезеннях місцевого сполучення – лише Управлінню належної дороги, а по перевезеннях прямого сполучення – Управлінню дороги відправлення або Управлінню дороги призначення (ст. 97); – встановлена обов'язковість рекламацийного порядку (ст. 97) та інші [33].

Статути залізниць 1935 р., 1954 р. та 1964 р. фактично з часом поступово доповнювали попередню редакцію, відрізнялися кількістю статей, регламентованими положеннями функціонування залізничного транспорту, чіткими формулюваннями тощо.

Статут залізниць України 1998 року став першим і єдиним за часів незалежності України, який більш-менш пов'язаний із системою Статутів, що поетапно визначали регулювання діяльності залізниць на території усіх радянських республік, зокрема й України у 1920, 1922, 1927, 1935, 1954, 1964 рр. [33].

---

<sup>33</sup>. Гайворонська Т. М. Історичні чинники формування сучасного транспортного законодавства. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2019. № 66. С. 175-182.

Статут 1998 р. був сьомим по рахунку і вже відбив у своєму змісті перехід держави до ринкової економіки, де, виходячи з ринкових відносин, не передбачалося державне планування перевезень вантажів та ін. [<sup>34</sup>, с. 6].

Одним із перших кроків радянської влади стало утворення у 1917 році Народного комісаріату шляхів сполучення. Надалі, з метою розвитку реалізації державної транспортної політики молодой радянської країни, було прийнято декрети РНК від 16 лютого 1918 року «Про межі компетенції Комісаріату шляхів сполучення у справі транспорту» та від 26 березня 1918 року «Про централізацію управління, охорону доріг та підвищення їх перевезенняздатності», якими: по-перше, було встановлено те, що комісаріат шляхів сполучення є єдиним органом управління залізничним господарством, по-друге, колегії заборонялося втручатися безпосередньо у роботу комісара, що дало можливість позбутися певних бюрократичних сходи́н та усунути зайві організаційні утворення на транспорті, по-третє, заборонялось втручання інших державних, обласних та місцевих організаці́ в управління транспортним процесом, по-четверте, було утворено воєнізовану охорону залізних доріг [<sup>35</sup>, с. 13].

У цей період утворено також Комісію для розвантаження залізничного вузлу, Всеросійську евакуаційну комісію, Міжвідомчу комісію із змішаних залізничних перевезень, що була утворена для погодження водних перевезень із залізничними, а також для координації діяльності Народного комісаріату шляхів сполучення та Головного управління водних сполучень Вищої ради народного господарства, Головну раду шляхів сполучення, Вищу Раду із залізничних перевезень [29].

---

<sup>34</sup>. Макаренко М. В. Основи правового регулювання діяльності залізниць України: Монографія / М. В. Макаренко, В. Б. Голубничий, Н. С. Нечипоренко. К. : КУЕТТ, 2005. С. 33-34, 57-61.

<sup>35</sup>. Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. М. : Политиздат, 1959. 698 с.



У 1923 році було зроблено суттєвий крок у реалізації державної транспортної політики того періоду, а саме ЦВК затвердив Положення про Народний комісаріат шляхів сполучення, на який покладалось загальне керівництво та управління усім залізничним, водним (морським та річковим) транспортом, шосейними і ґрунтовими дорогами загальнодержавного та стратегічного значення, а також загальний нагляд за всіма видами транспорту [29].

Наприкінці 20-х років ХХ ст. відбулася реорганізація системи управління транспортним комплексом з утворенням 12 червня 1930 року відділів експлуатації, шляхів, зв'язку і сигналізації, планово-фінансового, праці і кадрів та ін. Відповідно до постанови РНК СРСР та ЦК ВКП(б) від 10 липня 1933 року «Про перебудову органів управління залізничним транспортом» ряд управлінь, відділів та контор НКШС ліквідовано або докорінно змінено. Дирекції було реорганізовано в управління доріг, а головною господарською одиницею стала залізниця, що працювала на госпрозрахункових засадах.

Управління залізничним транспортом на той період засновувалося на загальних для усього радянського державного управління принципах із пристосуванням їх до особливостей цієї транспортної галузі, до яких відносилися: планування та облік, демократичний централізм, участь трудящих в управлінні, соціалістична законність, рівноправ'я національностей.

Найбільш специфічно в управлінні залізничним транспортом виявився принцип демократичного централізму. Такий підхід був пов'язаний із необхідністю більш суворої централізації управління залізницями, що зумовлено їх значною державною важливістю і задачами забезпечення злагодженої роботи усіх підрозділів залізничного господарства на основі впровадження твердої планової, технологічної та трудової дисципліни.

Післявоєнний період формування та реалізації державної транспортної політики розпочався з перетворенням у 1946 році Народного комісаріату шляхів сполучення у Міністерство шляхів сполучення СРСР. Надалі поступово змінювалася система управління залізничним транспортом (пов'язано із

укрупненням доріг, їх електрифікацією, розвитком контейнерних перевезень, інформаційним забезпеченням перевізного процесу), вдосконалювалося законодавство, яким регулювалися правовідносини на транспорті, результатом чого стало прийняття Статуту залізничних доріг СРСР. Загалом система управління залізничним транспортом у другій половині ХХ ст. будувалася на основі співвідношення територіально-галузевого і функціонального принципів. Перший, як основний принцип управління залізничною галуззю радянського періоду, виявився в тому, що по-перше, внутрівідомчими територіальними органами були Міністерство шляхів сполучення, Управління залізної дороги, відділення залізниць; по-друге, апарат деяких структурних підрозділів побудований за територіально-виробничим принципом. Функціональний принцип найбільш виразно реалізовувався у Міністерстві шляхів сполучення, де задачі керівництва були розподілені між головними управліннями, управліннями та відділами таким чином, що кожний підрозділ здійснював управління окремим напрямом залізничного господарства.

Для розуміння сутності взаємовідносин між органами управління залізничним транспортом важливо мати на увазі й те, що уся система управління була побудована та здійснювалася на засадах суворого єдиноначальства. Така система на залізничному транспорті сприяла проведенню суворої централізації в управлінні. Невід'ємну рису демократичного централізму в управлінні залізничним транспортом складало наділення органів певною компетенцією, закріпленою нормативними актами. В управлінні залізничним транспортом вагоме місце займали акти, що безпосередньо встановлювали єдність у компетенції, змісті та характері діяльності однотипних складових управління всією залізничною мережею, а саме: Статут залізниць Союзу РСР, Статут про дисципліну працівників залізничного транспорту СРСР, Правила технічної експлуатації залізниць Союзу РСР, тарифне керівництво, службові інструкції та ін. Усі вони склали правові форми централізованого керівництва залізничною галуззю радянського періоду.

Безпосереднє керівництво залізничним транспортом здійснювалося спеціально створеною системою органів управління, що входило органічною складовою у загальну систему транспортних органів радянської соціалістичної держави. Таку систему безпосереднього управління залізничним транспортом загального користування становили: 1) Міністерство шляхів сполучення; 2) управління залізниць; 3) відділення залізниць; 4) адміністрації лінійних господарських одиниць залізних доріг, підприємств, організацій та установ, безпосередньо піпорядкованих Міністерству шляхів сполучення.

Нижчою ланкою у системі управління Міністерства шляхів сполучення були адміністрації відповідних підприємств, організацій та установ, що були багаточисельними та різноманітними за профілями діяльності. За ознакою підпорядкованості їх можна поділити на три групи: 1) безпосередньо підпорядковані керівництву або Міністерству в цілому; 2) лінійні, безпосередньо підпорядковані управлінню залізної дороги (дорожні локомотиворемонтні та вагоноремонтні заводи і т.д.); 3) лінійні, безпосередньо підпорядковані управлінню залізничною (залізничні станції, депо, дистанції шляху, сигналізації та зв'язку і т.д.).

Система органів управління залізничним транспортом останніх років радянського періоду характеризується рядом загальних рис, які полягають у тому, що усі ці органи: а) галузевого управління; б) є виконавчо-розпорядчими та виконували державницькі задачі; в) у своїй діяльності підзаконні та мали лише вертикальне підпорядкування; г) правосуб'єктність кожного з них визначена у відповідних нормативних актах; д) мають єдину мету у своїй діяльності, зумовлену задачами залізничного транспорту; е) підконтрольні органам партійно-державного контролю; ж) піднаглядні органам прокуратури. Водночас кожна ланка цієї системи відрізнялася від іншої за масштабами діяльності, компетенцією, обсягом та характером повноважень та внутрішньою організацією.

Пострадянський («сучасний») період значно відрізняється від попередніх років та пов'язаний, в першу чергу, із болісним переживанням Україною

процесу перебудови та переходу до нових методів управління залізничними перевезеннями, адже у спадок від планової бюрократичної соціалістичної епохи нам дістались:

а) застаріла адміністративно-бюрократична структура управління та відповідна їй організаційна структура;

б) низька вартість робочої сили (мінімальне значення людського капіталу), відсутність мотивації для управлінців та творчих робітників;

в) значний обсяг тіньового бізнесу та корупції, що не стимулює бізнес займатися інноваційними технологіями;

г) жахлива застарілість та швидке скорочення основних фондів;

д) деградація людського потенціалу – пасивне відношення переважної більшості населення до розкрадання національного багатства, еміграція найбільш здібних та енергійних членів суспільства, різке погіршення якості професійної освіти;

е) неосвіченість бізнесу та менеджерів у сфері сучасних методів управління залізничним транспортом.

Після ухвалення Указу Президента України «Про Міністерство транспорту України» та Декрету Кабінету Міністрів України «Про управління майном, що знаходиться у загальнодержавній власності» Державна адміністрація залізничного транспорту України фактично сформувалася як ланка управління без прав та без важелів впливу на процес перевезення, управління майном, затвердження статутів, що фактично призвело до втрати управління, зниження дисциплінованості, а також відповідальності керівного складу. Створені Міністерство транспорту та Департамент залізничного транспорту ускладнювали структуру управління галузевими підприємствами, яка передбачала таку схему: Міністерство транспорту – Департамент – Укрзалізниця – залізниці – підприємства. Велика складність цієї системи

особливо позначалася на процесі прийняття рішень, а також при узгодженні проєктів та нормативних документів [<sup>36</sup>, <sup>37</sup>, <sup>38</sup>, с. 92].

Тривалий час усі ці недоліки були притаманні повною мірою і транспортному комплексу в цілому та залізничному транспорту України зокрема. Більше того, якщо в інших галузях хоча б інколи з'являються паростки нових демократичних та іноваційних підходів до управління, то в Укрзалізниці за останні 20 років нічого не змінилось ні в технології, ні в структурі, ні в управлінні. На залізничному транспорті України збереглась жорстка централізована 4-ланкова структура управління. Стиль та методи керівництва залишились старими. У галузі відсутня стратегія та системний підхід до вирішення транспортних проблем. В умовах різкого скорочення обсягу вантажних та пасажирських перевезень структура залізниць залишилась незмінною.

Значна кількість нині чинних на залізницях України нормативних документів містить норми, що вперше з'явилися ще в період знаходження українських земель у складі російської імперії, а також радянського періоду. Це стосується багатьох положень Статуту залізниць, Правил перевезень, Правил технічної експлуатації та деяких інших документів.

---

<sup>36</sup>. Хахлюк А.М. Залізничний комплекс УРСР в період дванадцятої п'ятирічки (1986-1990 рр.). *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2007. Вип. 39-40. С. 136-145.

<sup>37</sup>. Хахлюк А.М. Приватизаційні та корпоратизаційні процеси в залізничному комплексі України на сучасному етапі / А.М. Хахлюк. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2009. Вип. 42. С. 123-132.

<sup>38</sup>. Хахлюк А.М. Становлення Укрзалізниці як головної складової залізничного комплексу / А.М. Хахлюк. *Історія народного господарства та економічної думки України*. К.: Інститут економіки і прогнозування НАН України, 2008. Вип. 41. С. 87-99.

Нинішній період розвитку адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні має подвійне враження, що пов'язано з одного боку з формуванням нормативних засад функціонування залізничного транспорту, його поступовим удосконаленням у порівнянні з нормативно-правовими актами радянського періоду, прийняттям базового Закону України «Про залізничний транспорт», нового Статуту залізниць України та розгалуженої кількості підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі й техніко-юридичного характеру, а з іншого – повільністю структурних реформ інституційної складової залізничної галузі, перманентним пошуком оптимальної моделі публічного адміністрування залізничним комплексом країни, визначенням інституції, відповідальної за розвиток та вдосконалення системи управління залізничним транспортом, визначенням сфер поділу компетенції між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, та АТ «Укрзалізниця».

Сучасний період розвитку адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні відзначається поступовими, іноді доволі суперечливими та необґрунтованими, кроками щодо її нормативної складової. Зокрема, після Закону України «Про залізничний транспорт» було прийнято багато галузевих нормативно-правових актів.

Названий період умовно можна поділити на декілька етапів, зокрема перший, про який йшла мова вище, від отримання Україною незалежності до 2006 року (так званий «початковий» етап). Другий етап, пов'язаний із початком структурних реформ українських залізниць, розробленням і схваленням розпорядженням Кабінету Міністрів України № 651-р від 27 грудня 2006 р. Концепції державної програми реформування залізничного транспорту; у 2008 році – представленням першого проекту «Державної програми реформування залізничного транспорту»; 16 грудня 2009 року затвердженням постановою Кабінету Міністрів України № 1390 Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки, а з часом

доповненням постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1106 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів від 16.12.2009 р. № 1390»; схваленням розпорядженням Кабінет Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1555-р Стратегії розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року; у 2010 – Програми економічних реформ України на 2010-2014 роки щодо розвитку транспортної інфраструктури «Багате суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» та Транспортної стратегії України на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174 та ін.

Третій етап пов'язаний із численними змінами статусу Укрзалізниці шляхом утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»; заснування у жовтні 2015 року державного акціонерного товариства залізничного транспорту «Укрзаліниця»; перетворення у 2018 році цієї ж компанії з публічної на приватну постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. (№ 938). При цьому й досі, попри структурні зміни та чисельні реформування «Укрзаліниця» де-факто залишається державним підприємством-монополістом у сфері залізничних перевезень. Цей же етап відзначається схваленням розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, виробленням прогресивного проекту Закону України «Про залізничний транспорт» та пропозицією щодо прийняття «Залізничного кодексу України» тощо.

Таким чином, у різні часи становлення та розвитку залізничного транспорту України, як галузевого комплексного утворення, призначеного для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та наданні інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності, темпи реформування залізниць на українських землях у складі різних державницьких утворень були різними. Вони то прискорювались, то, навпаки, уповільнювались з різних причин: економічних,

соціальних, політичних тощо. Проте паралельно вимагали відповідного адміністративно-правового забезпечення, що поступово супроводжувалося як пошуком оптимальних шляхів розв'язання інституційних проблем управління залізничною галуззю, так і згодом виробленням правових механізмів регулювання залізничного руху, убезпечення залізничних перевезень. Попри тривалу історію становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення залізничної сфери, останнє залежало від різних чинників, розвивалося під впливом владно-політичних кон'юктур, що дало можливість виділити декілька умовних періодів з відмінними, притаманними їм рисами, а саме:

1) *період закладення підвалин адміністративно-правового забезпечення майбутніх залізничних перевезень* у вигляді формування центральної установи під назвою «Департамент водних комунікацій» (кінець XVIII ст.), утворення у 1809 році Головного управління шляхів сполучення шляхом об'єднання Управління водними сполученнями та Управління сухопутними сполученнями, перейменування у Головне управління шляхів сполучення і публічних споруд» і підпорядкування цієї установи до Міністерства внутрішніх справ;

2) *період розвитку держави і права під час перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій і поширення на ці території їхнього законодавства (до 1917 (1918) рр.)* – характеризується прийняттям Загального статуту російських залізних доріг, утворенням Залізничної Ради як колегіального органу, наділеного значними повноваженнями у порівнянні із Міністерством шляхів сполучення, розробкою загальних законодавчих та адміністративних заходів, що посилювали позиції уряду в усіх напрямках залізничного транспорту; викупом приватних доріг в казну; спорудженням державних залізничних ліній і пред'явленням залізничним компаніям нових умов спорудження та експлуатації рейкових шляхів;

3) *період «радянської влади» (від 1917 р. до здобуття незалежності Україною у 1991 році)*, який відзначався прийняттям шести Статутів залізниць СРСР, організацією управління залізничним транспортом, що засновувалося на



загальних для усього радянського державного управління принципах із пристосуванням їх до особливостей цієї транспортної галузі, до яких відносилися: планування та облік, демократичний централізм, участь трудящих в управлінні, соціалістична законність;

4) «сучасний період» (від початку існування незалежної України (1991 р.) дотепер), який поділено на три етапи: а) 1991-2006 рр. – відзначається принциповими змінами у правовому регулюванні залізничних перевезень та відповідальності учасників даного процесу, прийняттям низки нових нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток та удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності залізничного транспорту, в тому числі прийняттям Закону України «Про залізничний транспорт», нового Статуту залізниць України та розгалуженої кількості підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі й техніко-юридичного характеру; б) 2006-2014 р. – відзначається початком структурних реформ українських залізниць, розробленням і схваленням низки стратегій, концепцій та програм реформування і розвитку залізничного транспорту; в) 2014-дотепер – відзначається численними змінами правового статусу Укрзалізниці, схваленням розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, у якій чільне місце належить розвитку залізничної галузі, виробленням прогресивного проекту Закону України «Про залізничний транспорт» та пропозицією щодо прийняття «Залізничного кодексу України» тощо.

### **1.3. Поняття та сутність адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень**

Залізничний транспорт, як складне системне утворення, маючи міжгалузевий характер, не може існувати та якісно функціонувати,

задовольняючи потреби населення та суспільного виробництва у перевезеннях без належного адміністративно-правового регулювання відповідних процесів.

Зрозуміло, що, з урахуванням історичних передумов становлення та розвитку залізничної галузі, монопольної ролі держави в управлінні процесами організації залізничних перевезень, основу адміністративно-правового забезпечення функціонування досліджуваної галузі, у першу чергу, складає саме державне регулювання як система заходів законодавчого, виконавчо-розпорядчого та контрольно-наглядового характеру, спрямованих на упорядкування суспільних відносин у сфері надання приватних та публічних послуг залізничним транспортом.

Саме держава є безпосереднім чинником створення правових приписів та головною рушійною силою їх реалізації, адже державна влада присутня в праві та використовує його потенціал для досягнення цілей державної політики, у тому числі в транспортній галузі. Не випадково у Законі України «Про транспорт» закріплено, що «державне управління діяльністю транспорту здійснюється шляхом проведення та реалізації економічної (податкової, фінансово-кредитної, тарифної, інвестиційної) та соціальної політики, включаючи надання дотацій на пасажирські перевезення» [39]. Держава, з урахуванням соціально-економічних потреб, політичної ситуації в суспільстві, значно впливає на вибір типів, методів правового регулювання, державних юридичних засобів забезпечення правомірної поведінки.

Державне регулювання покликане забезпечити створення цивілізованого правового поля для задоволення державних і суспільних інтересів, свободи підприємництва і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього природного середовища шляхом визначення уповноваженою публічною адміністрацією умов і порядку організації діяльності залізничного транспорту загального користування, сприяння його пріоритетному розвитку, надання підтримки в задоволенні потреб залізничного

---

<sup>39</sup>. Про транспорт. Закон України № 232/94-ВР від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

транспорту у рухомому складі, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах [8].

Державне регулювання розвитку залізничного транспорту має не тільки вагомe значення у забезпеченні потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та наданні інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності, в розвитку національної економіки та транспортної системи країни, але й свої особливості.

По-перше, воно має оперативний характер, бо пов'язане з рухом, а тому й механізми регулювання мають постійно враховувати мінливе транспортне середовище [<sup>40</sup>].

По-друге, прийняття регулятивних рішень здебільшого відбувається в умовах випадкових явищ і конкретних ситуацій, часто керуючись власним досвідом та інтуїцією, здатністю до розумного ризику, самостійного знаходження управлінцями потрібних джерел [<sup>41</sup>].

По-третє, спрямованість на пошук нових механізмів підвищення якості надання транспортних послуг та ефективного впровадження адміністративної реформи на транспорті.

По-четверте, цілеспрямованість на упорядкування суспільних відносин, що виникають під час функціонування залізничного транспорту, посилення ролі людського чинника в управлінні галуззю, збагачення центральних органів виконавчої влади системою наукових принципів, форм і методів удосконалення існуючої системи та механізмів регулювання розвитку залізничного транспорту, а також розвиток державно-приватного партнерства в галузі тощо.

---

<sup>40</sup>. Хамуляк О. Розвиток залізничного транспорту в Україні: проблеми державного регулювання та підготовки робітничих кадрів. *Молодь і ринок*. 2013. № 7. С. 164-167. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir\\_2013\\_7\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir_2013_7_37)

<sup>41</sup>. Матвієнко В. В. Основні напрями державного регулювання розвитку залізничного транспорту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 19-24. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2016\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_5)

Складаючи основу адміністративно-правового забезпечення залізничною галуззю, державне регулювання забезпечує оптимальний розвиток та функціонування відповідних правовідносин у сфері надання залізничних послуг за допомогою створення комплексу правових норм з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу.

Адміністративно-правове забезпечення суспільних відносин в названій сфері передбачає встановлення і регламентацію за допомогою норм адміністративного права таких взаємовідносин між учасниками зазначеної сфери суспільних відносин, під час яких кожному із учасників гарантується належний, навіть можна сказати максимальний, рівень забезпечення безпеки життя та здоров'я під час перевезення [42].

Сфера функціонування залізничного транспорту та організації відповідних перевезень, надання соціально-значущих транспортних послуг є відносно самостійною групою суспільних відносин, регулювання яких нормами чинного українського законодавства є одним із пріоритетних завдань держави. Ці відносини є доволі різноманітними, адже до їх складу належать не тільки економічні, фінансові, управлінські, соціальні суспільні відносини, які тісно пов'язані та співпорядковані між собою єдиними цілями і задачами перевізного процесу, маючи цілісну природу, але й, насамперед, правові відносини, до речі регульовані різними галузями права.

Правовідносини, що виникають під час залізничних перевезень, незалежно від підстав їх виникнення, за своєю конструкцією є доволі відносними, існують в обов'язково-правовій формі та за змістом являють собою двосторонні складні правовідносини, кожна із сторін якого, маючи цілий комплекс прав і обов'язків, виступають один перед іншим одночасно як уповноважена та зобов'язана сторони. При цьому, характерною ознакою такого

---

<sup>42</sup>. Манукян А.Ж. Адміністративно-правове регулювання в сфері перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом / А.Ж. Манукян. URL : <https://ocs.nau.edu.ua/index.php/AERO/VKYF20>

правовідношення є взаємозв'язок як між правами з одного боку та обов'язками з іншої, так і між обов'язками обох контрагентів.

Основу суспільних відносин на залізничному транспорті переважно складає публічно-правовий зміст, адже саме нормами адміністративного (публічного) права урегульовані найважливі аспекти залізничних перевезень, зокрема стосовно порядку і умов перевезень, користування засобами залізничного транспорту загального користування, безпеки руху, охорони праці, забезпечення громадського порядку, перетину залізничних колій, пожежної безпеки тощо.

Більше того, особливістю таких відносин є їх державно-управлінська спрямованість. Хоча у справі регулювання залізничних перевезень не слід ототожнювати «державне регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «публічне адміністрування», адже ці терміни і мають спільні риси, покладаючи в основу свого змісту суто управлінську діяльність, водночас на залізничному транспорті мають різну спрямованість. Аналогічну думку поділяє О.Б. Черномаз, стверджуючи, що, наприклад, поняття «забезпечення пасажирських перевезень» і «державне управління пасажирськими перевезеннями» не тотожні, а система забезпечення пасажирських перевезень містить у собі, поряд з іншими елементами, систему державного управління пасажирськими перевезеннями [43].

Втім державне регулювання, насамперед, призначено лише для врівноваження публічних та приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов та порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і

---

<sup>43</sup>. Черномаз О. Б. Забезпечення пасажирських перевезень на залізничному транспорті. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Вип. 1. С. 40-54. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo\\_2013\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2013_1_7)

одержувачів вантажів, визначення умов та порядку організації мультимодальних перевезень за участю залізничного транспорту.

На відміну від управління, регулювання визначає загальні, встановлені упершу чергу державою, правила, норми і стандарти роботи залізничної галузі, способи, методи та прийоми владного впливу суб'єктів публічного адміністрування на надавачів соціально-значущих транспортних послуг. Саме правове регулювання, як здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів вплив на суспільні відносини, забезпечує їх впорядкування, розвиток та захист <sup>[44]</sup>, с. 229]. Правове регулювання є одним із головних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства й держави <sup>[45]</sup>, с. 41]. Таке тлумачення, на нашу думку, є повнішим, оскільки окреслює мету правового регулювання – упорядкування суспільних відносин саме в інтересах людини, суспільства і держави.

З урахуванням особливостей державного регулювання залізничним транспортом особлива увага має бути відведена його комунікаційній функції, що передбачає цілісність, поінформованість і відкритість діяльності кожної підсистеми залізничної галузі, можливість більш оперативного публічно-правового взаємозбагачення та обміну перспективним передовим досвідом, з'ясування специфіки залізничного транспорту як стратегічного об'єкта державного регулювання та адміністративно-правового забезпечення, визначення особливостей взаємовідносин суб'єктів залізничного транспорту й держави. Невипадково, ефективність адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень на сучасному етапі залежить не стільки від імперативного державно-управлінського впливу на розвиток транспортної

---

<sup>44</sup>. Кравчук М. В. Теорія держави і права : навч. посіб. / М. В. Кравчук. Київ : Атіка, 2003. 288 с.

<sup>45</sup>. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [уклад.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін.]. К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.

системи країни, а скільки від його централізованого державного регулювання [46].

В галузі залізничного транспорту історично склалося та компаративно підтверджено те, що основний вплив на регулювання суспільних відносин під час організації залізничних перевезень здійснює саме держава через уповноважену публічну адміністрацію, суть якого (адміністративно-владного впливу) полягає у:

- визначенні цілей публічного адміністрування підприємницької діяльності у зазначеній сфері;
- встановленні нормативно-правових приписів, що регламентує його відносини з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирями, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти;
- створення органів влади, що видають відповідні нормативні акти та здійснюють контроль (нагляд) за їх виконанням;
- встановленні шляхів державного регулювання процесу залізничних перевезень, реалізації тарифної політики, визначенні порядку і умов перевезень, користування засобами залізничного транспорту, безпеки руху, охорони праці, громадського порядку, перетину залізничних колій іншими видами транспорту і комунікаціями, пожежної безпеки тощо;
- створенні та закріпленні в нормативних актах видів, форм і способів здійснення публічного адміністрування залізничною сферою;
- здійсненні контролю (нагляду) за суворим дотриманням встановлених розпоряджень усіма суб'єктами залізничної діяльності та встановленні відповідальності за їх порушення.

---

<sup>46</sup>. Дейнека О. Г. Теоретичні підходи до державного управління і адміністрування залізничного транспорту України / О. Г. Дейнека, А.Л. Каплієнко. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. Вип. 59. С. 224-230. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp\\_2017\\_59\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2017_59_32)

Слід наголосити й те, що до основних завдань державного регулювання на залізничному транспорті, вчені відносять: гармонійний розвиток єдиної транспортної системи країни та формування стабільної системи, що розвивається, господарських відносин у залізничній галузі; забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави, мобілізаційної готовності залізничного транспорту та безпеки перевезень; забезпечення рівноправного доступу до продукції природно-монопольного (потенційно-конкурентного) секторів; сприяння формуванню ринкових відносин на основі розвитку конкуренції, запобігання, обмеження й припинення монополістичної діяльності й несумлінної конкуренції [47, с. 66].

Ю. В. Дем'янчук до завдань державного управління в галузі залізничного транспорту називає: своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортно-залізничного обслуговування; безпечне функціонування залізничного транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортно-залізничної системи України; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств та організацій залізничного транспорту та споживачів транспортних послуг; координацію роботи залізничного транспорту [48].

---

47. Крихтіна Ю. О. Перспективи державного регулювання у сфері залізничного транспорту / Ю. О. Крихтіна, О. В. Семенцова. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2018. Т. 29(68), № 4. С. 59-67. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa\\_2018\\_29\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_4_13)

48. Дем'янчук Ю.В. Про деякі аспекти державного управління в галузі регулювання діяльності залізничного транспорту в Україні. URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/22108/1/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D0%BA%D1%96%20%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%83%>



В останні десятиліття вже прийшло розуміння того, що на залізничному транспорті держава має припинити бути домінуючим власником, і все велику популярність почали здобувати ідеї зменшення державного регулювання, скорочення частки держави як суб'єкта економічних відносин у галузі, у тому числі за рахунок приватизації державної власності.

Ефективне управління залізничним транспортом при його включенні до світової мережі міжнародних транспортних коридорів повинно ґрунтуватися на певних принципах, таких як: системність, науковість, фінансова підтримка, інноваційність, правова забезпеченість, інформованість, прогресивний розвиток. Спрямованість впливу цих принципів забезпечує використання об'єктивних наслідків дії законів ринкової економіки [<sup>49</sup>, с. 89-90].

В. П. Гудкова виділяє такі принципи державного регулювання формування ринку залізничних транспортних послуг:

збереження мережевого перевізника, як єдиного господарюючого суб'єкта, що надає послуги в інфраструктурі і послуги з перевезення;

наявність на ринку залізничних перевезень локальних перевізників, що здійснюють на умовах публічного договору перевезення в окремих сегментах ринку залізничних перевезень;

виділення послуг за поданням вагонів і контейнерів для здійснення залізничного перевезення з складу комплексної послуги із залізничного перевезення при збереженні послуг за поданням локомотивів у складі даної комплексної послуги;

забезпечення організації залізничних перевезень з участю 2 і більше залізничних інфраструктур і перевізників;

---

D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf

<sup>49</sup>. Островерх Г.Є. Принципи управління розвитком підприємств залізничного транспорту / Г.Є. Островерх. *Регіональна економіка та управління*. 2017. №. 1. С. 88-92.

формування інституту власників залізничного рухливого складу (локомотивів, вагонів, контейнерів і ін.) і визначення вимог, що пред'являються до них, а також правових основ їх взаємодії з власниками інфраструктури залізничного транспорту, перевізниками, користувачами послуг залізничного транспорту;

можливість здійснення господарюючими суб'єктами окремих робіт і послуг з прохань власників інфраструктури, перевізників, власників вантажних і пасажирських терміналів;

формування конкурентного ринку транспортно-експедиторських послуг;

формування конкурентного ринку послуг пасажирських і вантажних терміналів <sup>[50]</sup>.

Свого часу Концепцією Державної програми реформування залізничного транспорту визначено наступні принципи державного реулювання залізничних перевезень, а саме:

– формування єдиної системи залізничного транспорту України та державної власності на 100% акцій створюваної Державної акціонерної компанії «Українські залізниці»;

– розподіл функцій державного управління, які передаються Мінінфраструктури, і господарського управління залізничним транспортом, які передаються господарюючому суб'єктові – ДАК «Українські залізниці»;

– збереження державного контролю за діяльністю залізничного транспорту;

– розподіл у системі залізничного транспорту природно-монопольного і конкурентного секторів;

– створення на залізничному транспорті конкурентного середовища шляхом забезпечення доступу перевізників різних форм власності до

---

<sup>50</sup>. Гудкова В. П. Структурно-функціональний аналіз державного регулювання розвитку залізничного транспорту / В. П. Гудкова, Ю. О. Тютюн. *Залізничний транспорт : зб. наук. праць ДЕТУТ*. 2015. Вип. 33. С. 70–77. (Серія «Економіка і управління»).

виробничої інфраструктури залізничного транспорту і при наданні ремонтних та інших послуг;

– виділення із системи залізничного транспорту частини допоміжних та обслуговуючих підрозділів залізниць із передачею їх у комунальну власність або на приватизацію;

– підвищення соціальної захищеності працівників залізничного транспорту, розробка разом із профспілками й прийняття галузевої програми по даному питанню;

– збереження у складі господарюючого суб'єкта, якому передаються функції господарського управління залізничним транспортом, об'єктів соціальної сфери, які сприяють створенню умов для забезпечення безпеки руху й охорони праці, формуванню кадрового потенціалу й відносин соціального партнерства [51].

Ефективне управління залізничним транспортом при його включенні до світової мережі міжнародних транспортних коридорів повинно, на думку Б.Я. Остапюк, ґрунтуватися на таких принципах, як: системність, науковість, фінансова підтримка, інноваційність, правова забезпеченість, інформованість, прогресивний розвиток [52, с. 194].

На нашу думку, *адміністративно-правове забезпечення залізничних перевезень має ґрунтуватися на принципах:*

– поєднання комплексного та диференційованого підходів в управлінні залізничною галуззю, що передбачає як застосування єдиної політики її

---

<sup>51</sup>. Про Концепцію Державної програми реформування залізничного транспорту: схвалено рішенням колегії Міністерства транспорту та зв'язку України від 31.10.2006 р. № 11 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr011650-06#Text>

<sup>52</sup>. Остапюк Б. Я. Принципи ефективного управління залізничним транспортом у системі національного господарства в умовах глобалізації. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2014. № 10. С. 192-197.

розвитку, так і спеціальних заходів, що пов'язані зі специфікою формування кожного окремого елемента діяльності залізничного транспорту;

- програмно-цільового забезпечення розробки та реалізації заходів у сфері функціонування залізничного транспорту;

- збереження єдиної державної інфраструктури залізниць;

- забезпечення державного регулювання і контролю за діяльністю залізничного транспорту;

- системності застосування адміністративно-правових засобів забезпечення залізничних перевезень через постійне цілеспрямоване інтегроване міжгалузеве об'єднання структурного, змістовного і процесуального елементів даної системи;

- ефективності, що передбачає формування публічних та приватних взаємовигідних відносин підкріплених нормативно-правовою базою;

- забезпечення керованості, безперебійності, стабільності функціонування залізничного транспорту та безпеки руху поїздів;

- гармонізації національного законодавства з транспортним законодавством світового співтовариства;

- поступовості (поетапності) процесу реформування, забезпечення постійного аналізу та контролю виконання заходів та корегування їх змісту з метою мінімізації ризику втрати безперебійності та безпеки роботи залізничного транспорту.

Окреслені принципи мають знайти своє нормативне закріплення у чинному законодавстві, зокрема Закон України «Про залізничний транспорт» слід доповнити *статтею 4-1 «Принципи державного регулювання залізничним транспортом»*.

Так само упущенням законодавства у сфері залізничних перевезень слід вважати відсутність законодавчого визначення завдань державного регулювання залізничних перевезень.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне обґрунтувати концепцію удосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення

функціонування і розвитку залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу на основі ієрархічного підходу за наднаціональним, загальнодержавним та регіональним рівнями публічного адміністрування, що передбачатиме створення інституційних засад розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничною галуззю, гармонізацію транспортного законодавства України із законодавством ЄС в частині лібералізації ринку надання залізничних транспортних послуг, запровадження системи управління безпекою на залізничному транспорті відповідно до законодавства ЄС.

З урахуванням специфіки транспортного комплексу країни адміністративно-правове регулювання залізничних перевезень слід визначати як управлінську діяльність уповноваженої публічної адміністрації реалізовану у формах виконавчо-розпорядчого та контрольного-наглядового характеру і спрямовану на врівноваження публічних та приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов та порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів, визначення умов та порядку діяльності публічної адміністрації з організації перевезень залізничним транспортом.

## **Висновки до розділу 1**

Узагальнюючи теоретичні основи адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень, зроблено такі висновки:

1. Галузь залізничного транспорту як об'єкт адміністративно-правового регулювання має специфічні, лише їй притаманні риси, які вказують на необхідність організації постійного поліпшення системи публічного адміністрування залізничними перевезеннями, усунення бар'єрів, що

перешкоджають його здійсненню; забезпечення ефективного, безпечного і якісного функціонування залізничного транспорту, а також його комплексного розвитку шляхом застосування відповідного адміністративно-правового інструментарію; забезпечення балансу інтересів держави, користувачів послуг та підприємств залізничного транспорту; організації безперервності перевізного процесу; формування конкурентного ринку залізничних послуг; рівноправного та недискримінаційного доступу до послуг інфраструктури залізничного транспорту усім користувачам, які зацікавлені в отриманні цих послуг тощо.

2. Обґрунтовано концепцію удосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення функціонування і розвитку залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу на основі ієрархічного підходу за наднаціональним, загальнодержавним та регіональним рівнями публічного адміністрування, що передбачатиме створення інституційних засад розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничною галуззю, гармонізацію транспортного законодавства України із законодавством ЄС в частині лібералізації ринку надання залізничних транспортних послуг, запровадження системи управління безпекою на залізничному транспорті відповідно до законодавства ЄС.

3. Ідентифіковано залізничний транспорт та сферу його функціонування як об'єктів адміністративно-правового регулювання, що зумовлено його загальними та специфічними ознаками, феномен якого у правовій сфері полягає в його міжгалузевому характері, регулюванні й охороні суспільних відносин як нормами публічного, так і приватного права. При цьому, наголошено на винятковій значущості норм адміністративного права як інструментів публічно-правового змісту, спрямованих на досягнення максимального ефекту від управлінського та правового впливу суб'єктів владних повноважень на залізничну сферу за допомогою встановлення особливого порядку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на транспорті.

4. Ретроспективний аналіз особливостей становлення та розвитку залізничного транспорту України дав можливість виділити декілька умовних

періодів з відмінними, притаманними їм рисами, а саме: 1) період закладення підвалин адміністративно-правового забезпечення майбутніх залізничних перевезень (кінець XVIII ст.); 2) період розвитку держави і права під час перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій і поширення на ці території їхнього законодавства (до 1917 (1918) рр.); 3) період «радянської влади» (від 1917 р. до здобуття незалежності Україною у 1991 році); 4) «сучасний період» (від початку існування незалежної України (1991 р.) дотепер), який поділено на три етапи: а) 1991-2006 рр.; б) 2006-2014 р.; в) 2014-дотепер.

5. Адміністративно-правове регулювання залізничних перевезень визначено як управлінську діяльність уповноваженої публічної адміністрації реалізовану у формах виконавчо-розпорядчого та контрольного-наглядового характеру і спрямовану на врівноваження публічних та приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов та порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів, визначення умов та порядку діяльності публічної адміністрації з організації перевезень залізничним транспортом.

## РОЗДІЛ 2

### МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Нормативна складова адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні

Правовий механізм публічно-правового адміністрування залізничних перевезень в нинішніх умовах набуває важливого значення, насамперед в частині управління процесами оновлення, модернізації рухомого складу, комунікаційних систем, що обслуговують перевезення, державної підтримки інноваційного розвитку, забезпечення і розвитку залізничного транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу, адаптації не лише до формування нової якості публічно-правових відносин на транспорті, але й становлення тенденцій сталого соціально-економічного розвитку країни.

Необхідність здійснення глибокого нормативного аналізу проблем законодавчого забезпечення залізничних перевезень зумовлюється певними причинами, серед яких називають: доцільність вдосконалення правового механізму регулювання питань організації перевезень залізничним транспортом; розроблення і формулювання пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності правового регулювання питань пасажирських та вантажних перевезень залізницею [<sup>53</sup>, с. 50].

Основна мета правового регулювання залізничних перевезень полягає у встановленні таких правил та норм, за яких процес перевезення пасажирів та вантажів буде ефективним та, найголовніше, безпечним. Реалізація такої мети досягатиметься виключно за допомогою регулюючого впливу права на суспільні

---

<sup>53</sup>. Кострюков С.В. Організація перевезень вантажів залізничним транспортом / С.В. Кострюков. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 50-53.



відносини, що, на думку О.Б. Черномаз, полягатиме у тому, що воно в своїх нормах конструює модель обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це виражається у наданні одним суб'єктам суспільних відносин конкретних прав і в покладенні на інших конкретних обов'язків, пов'язуючи їх тим самим взаємними правами і обов'язками, прийнятними виключно в межах законотворчого, суспільно доступного процесу. При цьому можливості права в регулюванні суспільних відносин, пов'язаних з пасажирськими перевезеннями, не безмежні, що обумовлює наявність обмеженої кількості відомчих актів, механізм прийняття яких значно відрізняється від правового [54].

Основу законодавства, що регламентує особливості залізничних перевезень складає Закон України «Про транспорт» (1994 р.), в розвиток якого лише через два роки було прийнято й Закон України «Про залізничний транспорт», а пізніше і постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту залізниць України».

Найбільше практичне значення для залізничного транспорту безперечно має Закон України «Про залізничний транспорт», який визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту загального користування, його роль в економіці і соціальній сфері України, регламентує його відносини з органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирями, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу [8]. Крім того, законом встановлені основні засади тарифної політики у сфері залізничних перевезень, забезпечення безпеки руху, збереження вантажів та охорони об'єктів на залізничному

---

<sup>54</sup>. Черномаз О.Б. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2007. 214 с.

транспорті, права, обов'язки і відповідальність учасників перевізного процесу на залізничному транспорті тощо [8].

Джерела нормативно-правового регулювання залізничних перевезень складає велика кількість законодавчих і головне підзаконних актів, які утворюють цілісну систему.

На думку О. Б. Черномаз, нормативні акти органів виконавчої влади, що регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері пасажирських та вантажних залізничних перевезень, доречно об'єднати у чотири групи, залежно від органів, що їх приймають, а саме:

1) акти органів загальної компетенції – нормативно-правові акти, видані Урядом України, адміністраціями й іншими органами загальної компетенції;

2) акти органів міжгалузевої компетенції – нормативно-правові акти, видані органами виконавчої влади України, що здійснюють фінансування і матеріально-технічне постачання системи пасажирських перевезень, державний облік і статистику, діяльність зі стандартизації, метрології і сертифікації, інші органи міжгалузевої компетенції; при цьому законодавець встановлює, що стандарти, технічні умови, проекти і рішення виробничого та соціального призначення стосовно пасажирських перевезень, інші нормативно-технічні документи на технологічні процеси повинні включати вимоги стандартів Європейського Союзу і погоджуватися з органами державного нагляду у сфері діяльності, передбаченою їхньою компетенцією;

3) акти органів галузевої компетенції – внутрішньовідомчі нормативно-правові акти, видані міністерствами і відомствами у межах наданої їм компетенції, щодо функціонування, взаємодії їх зі службами інших суб'єктів господарської діяльності у сфері вантажних і пасажирських перевезень, зокрема і на залізничному транспорті;

4) нормативно-правові акти Укрзалізниці; їх специфіка як групи актів полягає в тому, що вони можуть мати як галузевий відомчий характер, тобто регулювати суспільні відносини, що складаються з приводу пасажирських перевезень, техногенної безпеки, з приводу організації і діяльності апаратів,

підрозділів і служб для ефективного здійснення покладених на них завдань і функцій тощо, так і міжгалузевий характер, зміст якого полягає у встановленні правових норм для суб'єктів суспільних відносин, що не перебувають з цими органами в субординаційному підпорядкуванні [43].

В окрему групу слід виділити розпорядчі акти керівництва залізниць – накази, розпорядження, вказівки (внутрішні документи), що приймаються для організації безпосередньої діяльності в межах залізниць. Вони не є нормативно-правовими актами у розумінні цього поняття, тобто офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування, але для працівників залізниць вони мають обов'язковий характер, встановлюють певні норми та правила щодо організації діяльності, як у цілому, так і окремо в процесі перевезень [55].

Водночас, на здавалося б певну урегульованість законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами залізничних перевезень в Україні, стан правового упорядкування суспільних відносин, що складаються під час задоволення потреб населення та суспільства і країни у соціально-значущих транспортних послугах, залишається проблемним. Так само можна наводити приклад й щодо проекту Закону України за № 1196 від 29.08.2019 року «Про залізничний транспорт України», яким презентовано нову модель ринку залізничних перевезень, аналогічну європейським залізничним системам, визначено основні вимоги, обов'язки та права оператора інфраструктури,

---

<sup>55</sup>. Рудяга І. М. Систематизація законодавства України про залізничний транспорт: постановка питання / І. М. Рудяга. *Економічна теорія та право*. 2015. № 3. С. 218-228. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua\\_etp\\_2015\\_3\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2015_3_29)

перевізника, основні вимоги до залізничного рухомого складу та основи діяльності операторів залізничного рухомого склад тощо [56].

Водночас проект містить й низку недоліків, які гальмуватимуть розвиток галузі, створюватимуть перешкоди у реалізації державної транспортної політики на залізничному транспорті, зокрема не передбачено процедурних моментів по встановленню та зміні державних регульованих тарифів, у тому числі строків встановлення та порядку індексації; неперспективність запропонованої системи інвестування в об'єкти залізничного транспорту з точки зору створення сприятливого інвестиційного клімату, не передбачено формування системи збереження залізничного рухомого складу, актуальною є проблема розобладнання та пошкодження залізничних вагонів на шляхах загального користування, не передбачено чітких критеріїв формування інвестиційної програми ПАТ УЗ, а виноситься це на рівень постанови Кабінету Міністрів України, застосовуються норми, які викликають двозначність й потребують спеціального тлумачення, наведені поняття, які є неоднозначними і такими, що не усувають недоліки у правовому регулюванні залізничного транспорту та спричиняють юридичні колізії, не передбачено жодних можливостей для участі громадськості (учасників ринку залізничних перевезень) у розгляді та обговоренні ініціатив ПАТ УЗ по встановленню та зміні тарифів на послуги, пропозицій до інвестиційної програми та інших документів, що мають визначальний вплив на діяльність суб'єктів господарювання, тощо.

В узагальненому виді очевидні недоліки запропонованого законопроекту «Про залізничний транспорт» полягають у:

1) плутанині із розумінням окремих запропонованих законодавцем термінів як-то «інфраструктура залізничного транспорту загального

---

<sup>56</sup>. ВРУ зареєструвала новий законопроект «Про залізничний транспорт України». URL :

<https://eurovektrans.com/en/news/81-vru-zareestruvala-novij-zakonoproekt-pro-zaliznichnij-transport-ukrajini.html>

користування», «інфраструктура загального користування», «інфраструктура залізничного транспорту», «інфраструктура», «сертифікат машиніста», «оперативна сумісність»;

2) недостатньому визначенні основних завдань центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту;

3) законодавчій невизначенності процедури ліцензування діяльності у сфері виконання залізничних перевезень;

4) відсутності визначення виключного переліку випадків втручання в організацію управління рухом поїздів на залізничному транспорті загального користування;

5) невизначенності пошти як об'єкта залізничних перевезень;

6) неврегульованості дотепер адміністративно-правового статусу та діяльності Державної спеціалізованої експертної установи з технічного регулювання подій на транспорті, яка не може перебувати у підпорядкуванні чи іншим чином залежати по своїй організаційно-правовій структурі та порядку прийняття рішень від органу, що видає сертифікати авторизації та сертифікати безпеки.

Отже, на сьогодні прийняття та введення в дію нового Закону України «Про залізничний транспорт», на думку вчених, забезпечить такі перспективи як: підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури, тарифи та їхні функції. Визначено, що головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу [47, с. 66].

Наразі процес нормативно-правового урегулювання суспільних відносин, що пов'язані із діяльністю залізничного транспорту, не можна назвати статичним, він не проходить рівно та не поширюється на всі види транспорту, які знаходяться у тісному взаємозв'язку із залізничним, особливо в частині модальних, інтермодальних та змішаних перевезень. Необхідність закріплення в нормах назрілих змін у правовому регулюванні транспортних правовідносин не отримала належного втілення. Більше того, доречно враховувати і різночасність прийняття відповідних транспортних статутів та кодексів. Це неминуче позначається на ступені повноти змін, що відбуваються. Недостатньо повно відображені перманентні зміни, що відбуваються у суспільних відносинах, пов'язаних із діяльністю залізничного транспорту, і у кодифікованому акті, що регулює майнові відносини на транспорті, – ЦК України.

Все це спонукає вкотре розглянути проблему урегулювання відповідних правовідносин, запропонувавши власну модель побудови нормативних приписів, адже поглиблення та розширення сфери правового регулювання на транспорті закономірно висувають питання, в якій формі має бути здійснений черговий крок у цьому напрямі. При цьому, зрозуміло й те, що не можна зупинятися виключно на застосуванні інструментів кодифікації.

Доцільність систематизації нормативно-правових актів у залізничній галузі, на думку окремих вчених, зумовлюється:

- необхідністю забезпечення реального верховенства закону у регулюванні правовідносин, пов'язаних з транспортом;
- приведенням правових норм транспортної галузі, в тому числі і залізничного транспорту, нашої держави відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу;
- усуненням прогалин, колізій та суперечностей у чинних правових нормах [55].

У правничій науці безумовно висуваються пропозиції щодо розробки та прийняття або єдиного кодифікованого акта про транспорт, або лише кодексу транспортних перевезень. На доречності прийняття саме Транспортного кодексу

України наполягають окремі українські вчені, обґрунтовуючи це тим, що «він би закріпив основні принципи транспортної політики України, поняття й визначення транспортної системи України, її структуру, коло учасників ринку транспортних послуг, умови договорів перевезення вантажу, на транспортно-експедиційне обслуговування, інших договорів щодо транспортної діяльності, особливі умови перевезень залежно від властивостей окремих об'єктів, засоби державного регулювання та контролю за перевезеннями, органи управління транспортною системою тощо» [57, с. 43].

Поділяючи таку позицію, Е. Деркач, вважає за доцільне включити універсальні положення щодо всіх видів транспорту в загальній частині пропонованого кодексу, а в другій могли б знайти відображення особливості правового регулювання господарської діяльності окремих видів транспорту [58, с. 33].

На відміну від інших видів транспорту (повітряного, водного) залізничний не має у своєму розпорядженні кодифікованого джерела правового регулювання суспільних відносин у сфері залізничних перевезень, хоча саме кодифікацію Є. Довженко вважає одним з найперспективніших напрямків удосконалення правового регулювання транспортної галузі [59, с. 6].

Окремі вчені навіть пропонують прийняти Кодекс залізничних перевезень транспорту загального користування, що, на їх думку, дозволило б одночасно заповнити прогалини у правовому регулюванні, ліквідувати існуючі колізії та недоліки існуючого залізничного законодавства із врахуванням Концепції

---

<sup>57</sup>. Вітрух І.П. Застосування правових методів державного регулювання в галузі транспортної політики / І.П. Вітрух, В.Р. Козак. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2012. № 2. С. 39-44.

<sup>58</sup>. Деркач Е.М. Щодо концептуальних засад кодифікації транспортного законодавства України / Е.М. Деркач. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 31–35.

<sup>59</sup>. Довженко Є. Проблеми, перспективи та іноземний досвід кодифікації транспортного законодавства. *Наше право*. 2014. № 5. С. 5-9.

державної програми регулювання залізничного транспорту і таким чином зменшити також кількість підзаконних актів Міністерства інфраструктури України [60, с. 321]. Інші – наполягають на виробленні та прийнятті Кодексу залізничного транспорту України, проте в його основу покладають суто господарські відносини, що виникають у процесі функціонування залізничного транспорту між учасниками перевізного процесу, шляхи врегулювання конфліктних ситуацій і відповідальність залізниць, вантажовідправників, вантажоодержувачів і пасажирів [55], що, на наше глибоке переконання, здається не вірним, адже належне функціонування залізничного транспорту здійснюється в межах міжгалузевого регулювання, нормами різних галузей права.

Вчені навіть пропонують структуру такого кодексу, які мають утворювати наступні складові елементи, зокрема: - загальні положення про сферу правового регулювання, принципи діяльності транспорту, засади державної політики, визначення основних понять, що вживаються в тексті кодексу; - положення про інфраструктуру транспорту; - визначення основних форм та джерел інвестування в розвиток матеріально-технічної бази транспорту, в будівництво його об'єктів, умови та форми участі держави в розвитку інфраструктури останнього; - засади державного регулювання та управління галуззю, його цілі, форми та методи їх здійснення, включаючи повноваження в сфері ліцензування, цінової політики та контрольні повноваження; - компетенція державних органів у питаннях реєстрації транспортних засобів, визначення кваліфікації персоналу та порядку його допуску до керування транспортними засобами; - положення про безпеку руху, здійснення контролю за безпекою руху транспортних засобів та дотриманням особами, які ними керують встановлених правил, забезпечення екологічної безпеки та безпеки перевезення вантажів і пасажирів, створення інформаційних систем організації та контролю за рухом транспорту; - засади

---

<sup>60</sup>. Курбатова Я.М. Правові основи реформування організації залізничних перевезень вантажів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 315-322.



технічної політики щодо транспортних засобів, шляхів сполучення та здійснення технічного нагляду за їх станом; - умови доступу до ринку перевезень транспортом, правила перевезень пасажирів та вантажів транспортом, особливості перевезень окремих видів вантажів [61].

Однак прийняття кодифікованого джерела може розглядатися лише як перший крок у справі належного регулювання залізничних перевезень. При удосконаленні залізничного законодавства можна використати системний підхід, запропонований Я.М. Курбатовою, яка пропонує: гармонізувати нормативно-правову базу у сфері залізничного транспорту з відповідними міжнародно-правовими нормами, та на базі Закону України «Про залізничний транспорт» і Статуту залізниць України розробити та кодифікувати відповідні законодавчі правові норми і прийняти Кодекс залізничних перевезень транспорту загального користування і, відповідно, переглянути Правила перевезення вантажів залізничним транспортом [60, с. 321].

Теоретично можна уявити структуру законопроекту стосовно кодексу залізничних перевезень, який складатиметься із таких розділів як:

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ II. Основні економічні та фінансові засади діяльності залізничного транспорту.

Розділ III. Безпека руху, охорона вантажів та об'єктів на залізничному транспорті, організація його роботи в умовах надзвичайних обставин.

Розділ IV. Трудові відносини і дисципліна працівників залізничного транспорту.

Розділ V. Транспортне забезпечення зовнішньоекономічних зв'язків України та взаємодія з іншими видами транспорту.

Розділ VI. Права, обов'язки та відповідальність на залізничному транспорті.

---

<sup>61</sup>. Довженко Є. В. Загальнотеоретичні проблеми систематизації транспортного законодавства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. К. : Нац. Акад. внутр. справ, 2011. 20 с.

Водночас, слід погодитися з тими вченими, які переконані, що єдиний акт про транспорт не враховував би специфіки окремих комплексних міжгалузевих інститутів, у тому числі залізничного спрямування. Прийняття такого акту видається позбавленим сенсу. При цьому слід звернути увагу на хибність та необґрунтованість підходів щодо систематизації законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту шляхом його кодифікації, недоречності прийняття кодексу залізничних перевезень, що зумовлено розмаїтістю регулювання суспільних відносин як державно-владного (публічного), так і приватно-правового характеру принципово різними галузями права, комплексним, міжгалузевим та багатоінституційним характером цієї транспортної сфери.

Окремим різновидом нормативно-правових актів, які мають своїм предметом різноманітні суспільні відносини, що передбачає використання двох або декількох юридичних методів, є транспортні статuti. Однією з головних особливостей залізничної галузі можна вважати переважне та історично усталене регулювання суспільних відносин під час залізничних перевезень статутами. У першу чергу мова йде про Статут залізниць України [62], однак він не перший спеціальний правовий акт, що регламентує перевезення залізничним транспортом, прийнятим у роки незалежності України. До речі, раніше діяли Загальний статут російських залізних доріг 1885 року, Статут залізних доріг РРФСР 1920 року, Статут залізниць СРСР 1922 року, 1927 року, 1935 року, 1954 року та 1964 року [63].

Відносини на залізничному транспорті можуть регулюватись і локальними правовими актами. Вони приймаються органами управління та

---

<sup>62</sup>. Про затвердження Статуту залізниць України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF#Text>

<sup>63</sup>. Про затвердження Статуту залізниць Союзу РСР: постанова Ради Міністрів СРСР від 6 квітня 1964 року № 270 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0270400-64#Text>

регулюють відносини всередині організації, не торкаючись інших осіб. Ці нормативні акти можуть мати загальний характер, поширюючись на підприємницьку діяльність та членів організації в цілому, наприклад, Статут акціонерного товариства «Українська залізниця», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 735, наказ керівника, що встановлює єдиний розпорядок робочого дня та ін. Вони можуть належати і до окремих видів підприємницької діяльності, конкретних категорій працівників (розподіл функціональних обов'язків конкретних груп працівників), структурним підрозділам підприємства (положення про філії, представництва). Положення локальних нормативних актів можуть мати прив'язку до галузевих нормативно-правових актів та відігравати істотну роль. Наприклад, зазначення в локальних нормативних актах осіб, які мають право підпису документів, безпосередньо пов'язується з дійсністю та недійсністю укладених договорів.

До відносин на залізничному транспорті можуть застосовуватися і звичай ділового обороту. Зокрема, Цивільним кодексом України [64] та Господарським кодексом України [65] фактично змінено перелік джерел цивільного і господарського права. Якщо раніше таке поняття, як звичай ділового обороту, застосовувалося лише до зовнішньоекономічних відносин і в чітко визначених випадках, то натеper сферу застосування звичаю значно розширено [66].

Більше того, особливістю законодавства, що регулює правові та організаційні засади залізничних перевезень, на відміну від нетранспортних галузей, можна вважати й наявність значної кількості норм і правил «технічного» регулювання. Останній термін найбільш точно відображає

---

<sup>64</sup>. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

<sup>65</sup>. Господарський кодекс України : від 16 січня 2003 р. / Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462.

<sup>66</sup>. Перспективи та практичні аспекти застосування звичаїв ділового обороту у судовій практиці URL : [http://yurincom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?aid=158&jid=25](http://yurincom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=158&jid=25).

сучасну європейську та міжнародну практику застосування нормативних документів і процедур підтвердження відповідності, які базуються на обов'язковості вимог технічних регламентів, добровільності застосування вимог нормативних документів і можливості вибору способу підтвердження відповідності. Саме корінне перетворення всієї національної системи стандартизації та суміжних видів діяльності призводить до її трансформації у національну систему технічного регулювання [67, с.29-31].

Не можна заперечувати й той факт, що виключно за юридичним змістом «технічне» є складовою «правового регулювання», і тим більше адміністративно-правового, адже слушно наголошують М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Л.І. Сопільник та Р.Л. Сопільник про те, що «норми технічного регулювання є за своєю природою адміністративно-правовими», вони «утворюють правовий масив, об'єднаний спільною регулятивною спрямованістю. Технічне регулювання має власні джерела, які утворюють складну багаторівневу систему, яка містить акти національного рівня, акти міжнародного характеру, в основному норми права ЄС (регламент; директива; рамкове рішення)» [68, с. 154].

«Технічне регулювання, – наголошують вчені, – також впливає на різноманітні суспільні відносини, спрямовані на забезпечення безпеки продукції і виникають у зв'язку з розробкою і прийняттям правових норм, що містять обов'язкові вимоги, з підтвердженням відповідності; забезпеченням дотримання та виконання обов'язкових вимог [68, с. 154]. Теж саме стосується

---

<sup>67</sup>. Овчаренко Р.В. Проблеми реалізації окремих положень Господарського кодексу України в умовах реформування національної системи технічного регулювання / Овчаренко Р. В. // Реалізація чинних Цивільного та Господарського кодексів України: проблеми та перспективи. К.: НДІ приватного права і підприємництва АпрН України, 2006. С. 29-31.

<sup>68</sup>. Ковалів М.В. Технічне регулювання в системі права України / Ковалів М.В., Сопільник Л.І., Сопільник Р.Л., Єсімов С.С. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Право.* 2020. № 25. С. 149-155.

відносин в межах функціонування залізничного рухомого складу, адже, іншими словами, технічне регулювання є переліком загальнообов'язкових правил, норм і стандартів, головною метою якого є підтримання безпеки виробничих процесів, транспортних сполучень тощо.

«Норми, якими регульовано використання технічних засобів, – наголошує А.О. Собакарь, – є результатами пізнання фізичних, хімічних, біологічних та інших властивостей джерел підвищеної небезпеки. Їх фахівці - представники природничих і технічних наук формулюють у висновках і рекомендаціях, які згодом буде використано для ухвалення нормативних актів, якими регульовано технологічні процеси. У зв'язку з цим, державні органи управління транспортом зобов'язані видавати акти, що містять технічні нормативи, визначають результат, якого має бути досягнуто в процесі певної діяльності, з метою впорядкування останньої. Формами таких нормативних актів найчастіше є правила, інструкції, паспорти, стандарти, кондиції, рецептури та інша технічна документація» [69, с. 52-53].

Технічні норми так само містять юридичні приписи, набувають юридичної сили після оприлюднення і лише тоді стають техніко-правовими нормами, надаючи правозастосовувачу можливість користування ними, застосування на практиці відповідних положень [70].

Технічне регулювання є одним із основних засобів адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень пасажирів і вантажів. Його основою є принципово новий документ – технічний регламент, яким відповідно до ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» є нормативно-правовий акт, в якому визначено

---

<sup>69</sup>. Собакарь А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики : монографія / А. О. Собакарь. Донецьк: ДЮІ МВС України, 2011. 488 с.

<sup>70</sup>. Деркач Е. М. Правові питання технічного регулювання у сфері залізничного перевезення вантажів / Е. М. Деркач. *Форум права*. 2012. № 3. С. 169-176. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)

характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні адміністративні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва [71]. Іншими словами, норми технічного регламенту регулюють не відношення людини до природних явищ, машин і устаткування, вони містять юридичний обов'язок виготовлювача, продавця, особи, що виконує функції іноземного виробника, здійснювати дії, спрямовані на виробництво продукції, її зберігання, монтаж, експлуатацію, транспортування тощо [72]. «Технічний регламент, – наголошує Н.М. Зельник, – це нормативний акт, що відображає ризики споживачів, довкілля та природних ресурсів, у разі невідповідності продукції та процесів заданим вимогам безпеки, має особливу структуру та процедуру розроблення та застосування» [73, с. 149].

В Україні повільно відбувається процес становлення технічного регулювання господарської діяльності, що є порівняно новим в українському законодавстві. Перший технічний регламент у сфері функціонування залізничного транспорту було прийнято у 2010 році, а саме «Технічний регламент надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом» [74], який у 2020 році було скасовано.

---

<sup>71</sup>. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 14. Ст. 96.

<sup>72</sup>. Сопільник Л.І. Правова природа технічного регулювання / Сопільник Любомир Іванович, Єсімов Сергій Сергійович, Ковалів Мирослав Володимирович. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2019. № 23. С. 189-194.

<sup>73</sup>. Зельник Н. М. Про технічні регламенти як нормативні документи з стандартизації. *Митна справа*. 2015. № 5 (101). С. 146-151.

<sup>74</sup>. Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів

Водночас, надалі законодавцем було навіть прийнято Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [71], яким визначено правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також здійснення добровільної оцінки відповідності.

Визначальним в законі є те, що ним надається поняття технічного регулювання як правового регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних з ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю) [71]. Цим визначенням фактично на законодавчому рівні підтверджено те, що технічне регулювання, незважаючи на особливості його реалізації, є невід'ємною складовою правового регулювання, адже норми, хоча й мають технічну спрямованість, покликані забезпечити відповідність об'єктів технічного регулювання вимогам безпеки та, отримавши закріплення у правовому акті, набувають юридичної сили і відтак стають техніко-правовими нормами.

Діючими на сьогодні у сфері функціонування залізничного транспорту є Технічний регламент безпеки інфраструктури залізничного транспорту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 494 [9; <sup>75</sup>] та Технічний регламент безпеки рухомого складу залізничного транспорту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1194 [<sup>76</sup>].

---

України від 1 березня 2010 р. № 193 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-2010-%D0%BF#Text>

<sup>75</sup>. Про затвердження Технічного регламенту обладнання, що працює під тиском : постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 р. № 27 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-%D0%BF#Text>

<sup>76</sup>. Про затвердження Технічного регламенту безпеки рухомого складу залізничного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня

Перший визначає основні вимоги до елементів інфраструктури залізничного транспорту під час її проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації, а також процедури оцінки відповідності. Вказаний технічний регламент визначає вимоги до безпеки інфраструктури залізничного транспорту, процедури оцінки відповідності, сумісності, придатності до використання та перевірки інфраструктури залізничного транспорту, план заходів із застосування регламенту безпеки інфраструктури залізничного транспорту тощо [9].

Прийняття цього регламенту зумовлено необхідністю регулювання відносин щодо забезпечення руху залізничного транспорту, адже вони виникають у зв'язку з використанням витоків підвищеної небезпеки, до яких віднесено різні технічні пристрої, споруди, механізми, правова основа названих відносин містить відповідні технічні правила.

Інший технічний регламент безпеки рухомого складу залізничного транспорту визначає основні вимоги до рухомого складу залізничного транспорту, що виготовляється та модернізується, а також до його складових і запасних частин під час проектування, виробництва, монтажу, налагодження, введення в експлуатацію, експлуатації, ремонту, що використовуються на залізничних коліях загального та незагального користування з шириною колії 1520 міліметрів із швидкістю руху до 200 кілометрів на годину включно.

Структурно названі технічні регламенти не охоплюють усіх вимог, яким має відповідати будь-який технічний регламент, адже вони повинні містити: визначення мети та завдань регулювання; поняття, види та перелік об'єктів регулювання; визначення, систему та правовий статус суб'єктів регулювання; правову основу технічного регулювання (мають бути враховані та систематизовані норми законодавства про технічне регулювання, про транспортну, насамперед залізничну безпеку, безпеку руху поїздів, маневрової роботи, антитерористичного законодавства та ін.); терміни та визначення



(виходячи з необхідності усунення прогалин та протиріч численних нормативно-правових актів різної галузевої належності); процедури технічного регулювання; вимоги та нормативи; критерії категорювання об'єктів залізничної інфраструктури; класифікацію об'єктів регулювання залежно від виду та розмірів збитків, які можуть бути завдані залізничному об'єкту, людям, що перебувають на об'єкті, та майну; якісної та кількісної оцінки можливих наслідків реалізації загроз безпеці об'єктів залізничної інфраструктури; ступеня відповідальності тощо, а також якісні критерії та граничні значення кількісних критеріїв для кожної групи об'єктів на користь їх категорювання; підстави та порядок призначення та проведення експертизи (незалежної та державної) безпеки об'єктів технічного регулювання; порядок та процедури оцінки ступеня вразливості об'єктів залізничної інфраструктури (з урахуванням вимог оцінки вразливості таких об'єктів та наявних особливостей їх функціонування); порядок обліку та використання результатів експертизи та оцінки на користь забезпечення залізничної безпеки; порядок набрання чинності та інші важливі структурні елементи.

Попри прийняття такого важливого для сфери регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті нормативного акту, надзвичайно важливим та доволі складним завданням, про вирішення якого, як правило, забувають як розробники технічної документації, так і самі виконавці, є підготовка системно впорядкованого комплексу проектів щодо внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів різної галузевої належності (зокрема, до актів законодавства про технічне регулювання, антитерористичного законодавства, адміністративного, цивільного, кримінального законодавства та ін.) з метою приведення правових норм у відповідність до потреб забезпечення безпеки залізничних перевезень, новелами, що вводяться нормами технічного регламенту.

Крім цього, серед інших видів технічних регламентів, що стосуються усіх видів транспорту, можна назвати Технічний регламент безпеки машин, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р.

№ 62, яким встановлено вимоги до машин щодо захисту життя або здоров'я людини, захисту тварин або рослин, а також майна та охорони навколишнього природного середовища, процедуру оцінки відповідності машин та вимоги до їх обігу на ринку України та/або введення в експлуатацію. Названий Технічний регламент розроблено з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2006/42/ЄС від 17 травня 2006 р. щодо машин і механізмів та внесення змін до Директиви 95/16/ЄС [77].

Як зазначають деякі дослідники, технічний регламент встановлює обов'язкові для застосування та виконання вимоги до об'єктів технічного регулювання, а не вимоги до конструкції та виконання цих об'єктів. Це означає, що основний зміст технічного регламенту мають складати не «технічні вимоги», а техніко-юридичні норми, не встановлення точних (або таких, що інтервально визначаються) параметрів та характеристик кожної одиниці продукції, а регламентація «технічних дій», тобто цілеспрямованої діяльності людини, що покликана забезпечити відповідність об'єктів технічного регулювання вимогам безпеки, що ставляться [70].

Саме технічними регламентами встановлюються мінімально необхідні вимоги щодо організації перевізного процесу, експлуатації транспортних засобів, забезпечення їх безпеки та надійності перевезень. Відповідно, у технічному регламенті, як основному нормативно-правовому документі, має бути однозначно та вичерпно перераховані всі ті об'єкти, на які поширюються встановлені регламентом правила та вимоги, а також у ньому мають бути чітко визначені правила ідентифікації, тобто визнання тотожності (відповідності) об'єкта характерним ознакам, встановленими технічним регламентом.

Таким чином, технічний регламент має містити набір ідентифікаційних ознак, що дозволяють із достатнім ступенем ґрунтовності візуалізувати відповідність конкретного об'єкта певним характеристикам, властивим

---

<sup>77</sup>. Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 62 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-%D0%BF#Text>

відповідній групі елементів (процесів), що підлягають технічному регулюванню. Регламент повинен мати, по-перше, ґрунтовний, легальний та обґрунтований характер, по-друге, верифікований зміст, і, по-третє, не вимагати проведення спеціальних експертиз та залучення до процесу ідентифікації висококваліфікованих фахівців. До того ж, слід враховувати, що система технічного регулювання, хоча і є важливою та невід’ємною складовою системи адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень, охоплює своїм впливом лише частину відносин, які виникають з приводу забезпечення транспортної безпеки, визначену предметом технічного регулювання. Зокрема, це особливо характерно для відносин, пов’язаних із забезпеченням безпечного використання залізничного рухомого складу та об’єктів залізничної інфраструктури [<sup>78</sup>, с. 4072].

Отже, технічні правила, крім регулювання особливостей застосування різних технічних приладів, використання споруд, механізмів та ін. елементів, головним чином мають за мету забезпечення відповідності належній якості безпеки та якості пасажирів і вантажів залізничним транспортом.

У питаннях забезпечення порядку дій для оцінки майбутніх наслідків рішень, які залізнична галузь втілює сьогодні, ефективної техніки прийняття та реалізації таких рішень, створенні організаційних рамок для виконання поставлених завдань розвитку вітчизняного залізничного транспорту, важливу роль відіграє стратегічне управління, що включає комплексне поєднання заходів стратегічного аналізу (найважливіший інструмент, що формує інформаційну базу для визначення і коригування стратегічного вибору та включає збір, оцінку та інтерпретацію даних про стан і внутрішні можливості залізничної галузі, а також про показники і тенденції розвитку зовнішнього середовища), стратегічного планування (включає послідовність етапів (аналіз, цілевстановлення, формування стратегічних альтернатив, вибір, виконання,

---

<sup>78</sup>. Elena G. Bagreeva, Salikh Kh. Shamsunov, Alexander I. Zemlin. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*. 2019. Issue 107. Pages: 4071-4076.

перегляд і розвиток планів), організації вибору та реалізації стратегії (спеціальний механізм, що включає правове, організаційне, кадрове, інформаційне, технічне і методичне забезпечення заходів досягнення цілей стратегічного управління залізничною галуззю), а також стратегічного контролю (передбачає обґрунтований вибір контрольованих параметрів, необхідних для вибору і оцінки стратегічних альтернатив; розробку і обґрунтування системи нормативів; розробку механізму виявлення відхилень від вибраної стратегії і аналізу їх причин; розробку і впровадження системи заходів по управлінню відхиленнями від обраної стратегії тощо).

Як невід’ємний інструмент стратегічного управління, стратегічне планування включає не тільки процес цілевстановлення і формулювання стратегічних альтернатив, але й є ключовим інструментом формування цілей та напрямів розвитку залізничної інфраструктури, із врахуванням існуючих ресурсів та можливостей залучення потрібних. Задача стратегічного планування полягає в тому, щоб визначити основні цілі залізничної галузі, напрями роботи та шляхи створення нових товарів і послуг та сформувані дієву транспортну політику для досягнення поставлених завдань.

«Стратегічне планування – наголошує Н.Є. Каличева, – має вплив на всі складові залізничного транспорту: технічну, експлуатаційну, організаційну, матеріальну, фінансову, соціальну, тощо, тому керівництво компанії має свідомо приділяти значну кількість часу процесам стратегічного планування та визначати витрати ресурсів на їх реалізацію, що б підприємства галузі були конкурентоспроможними на ринку незважаючи на обставини, котрі склалася в середині галузі, та на зовнішній вплив [79]».

---

<sup>79</sup>. Каличева Н.Є. Організація управління на підприємствах залізничного транспорту в сучасних умовах / Н.Є. Каличева. *Вісник економіки транспорту і промисловості: збірник наукових праць*. 2014. № 45. С. 167–170.

Стратегія розвитку залізничної галузі спрямована, в першу чергу, на підвищення конкурентоспроможності транспортної галузі та отримання додаткового доходу від її діяльності [<sup>80</sup>, с. 90; <sup>81</sup>].

За роки незалежності вживалися неодноразові спроби до реформування системи управління залізничним комплексом країни, наслідком чого є прийняття таких стратегічно-цільових та програмно-планувальних документів, як-то: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р «Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту» [<sup>82</sup>], наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 жовтня 2008 року № 1259 «Про затвердження комплексної програми оновлення залізничного рухомого складу на 2008-2020 роки» [<sup>83</sup>], постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 року № 1390 «Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки» [<sup>84</sup>], розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня

---

<sup>80</sup>. Дергоусова А.О. Щодо питання визначення сутності стратегії розвитку транспортного підприємства. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2010. № 4. С. 88–100.

<sup>81</sup>. Дергоусова А. О. Стратегічна модель розвитку залізничного транспорту України. *Ефективна економіка*. 2013. № 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2013\\_2\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_2_19).

<sup>82</sup>. Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/60705298>

<sup>83</sup>. Про затвердження комплексної програми оновлення залізничного рухомого складу на 2008-2020 роки : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 жовтня 2008 року № 1259

<sup>84</sup>. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 року № 1390 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1390-2009-%D0%BF#Text>

2009 р. № 1555-р. «Про схвалення Стратегії розвитку залізничного транспорту України на період до 2020 року» [85], розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р. «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року» [86], постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2011 року № 840 «Про затвердження програми оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012-2016 роки» [87], Указ Президента України від 12 березня 2013 року №128/2013 «Про схвалення програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [88], постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2012 року № 397 «Середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності галузевого рівня на 2012-2016 роки» [89], наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року

---

<sup>85</sup>. Про схвалення Стратегії розвитку залізничного транспорту України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1555-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-2009-%D1%80#Text>

<sup>86</sup>. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80#Text>

<sup>87</sup>. Про затвердження програми оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012-2016 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2011 року № 840

<sup>88</sup>. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#Text>

<sup>89</sup>. Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності галузевого рівня на 2012-2016 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2012 року № 397. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2012-%D0%BF#Text>

№ 547 «Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року» [<sup>90</sup>], розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 р. № 1411-р «Про затвердження плану заходів з реформування залізничного транспорту» [<sup>91</sup>], розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1148 «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту» [<sup>92</sup>]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1159 «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» [92]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 140 «Про схвалення розробленого Міністерством інфраструктури плану імплементації Регламенту (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту і Ради про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами» [<sup>93</sup>]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 142 «Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів

---

<sup>90</sup>. Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року : наказ Міністерства інфраструктури України від 21 грудня 2015 року № 547. URL : [http://uvt.dp.ua/docs/dodatok\\_1\\_547.pdf](http://uvt.dp.ua/docs/dodatok_1_547.pdf)

<sup>91</sup>. Про затвердження плану заходів з реформування залізничного транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 р. № 1411-р URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-2019-%D1%80#Text>

<sup>92</sup>. Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1148. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2014-%D1%80#Text>

<sup>93</sup>. Про схвалення розробленого Міністерством інфраструктури плану імплементації Регламенту (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту і Ради про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 140. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2015-%D1%80#Text>

імплементатії деяких актів законодавства ЄС з питань транспортної політики та інфраструктури» [93]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2015 року № 398 «Про схвалення розробленого Міністерством інфраструктури плану імплементатії Директиви Ради 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. «Про ліцензування залізничних підприємств» [94] тощо.

Відповідно до Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р., передбачено заходи щодо забезпечення розвитку залізничного транспорту шляхом лібералізації ринку залізничних перевезень на основі рівноправного доступу до залізничної інфраструктури та справедливої конкуренції між перевізниками; нормативно-правове забезпечення функціонування ринку залізничних перевезень та прийняття нового Закону України «Про залізничний транспорт» та відповідних підзаконних актів; запровадження механізму допуску до ринку залізничних перевезень перевізників різних форм власності (ліцензування, сертифікація безпеки); структурна реформа АТ «Укрзалізниця» – фінансове та організаційне розділення оператора інфраструктури та перевізника; розмежування діяльності з питань управління інфраструктурою, вантажними та пасажирськими перевезеннями; створення прозорого конкурентного середовища на ринку надання транспортних послуг, зокрема для операторів пасажирських та вантажних перевезень; впровадження рівних правил діяльності для всіх суб'єктів ринку перевезень та механізму гарантування рівноправного доступу до ринку послуг транспортної інфраструктури; створення умов для конкуренції, включно з перевізниками недержавної форми власності на залізничному транспорті; створення пасажирських та вантажно-логістичних

---

<sup>94</sup>. Про схвалення розробленого Міністерством інфраструктури плану імплементатії Директиви Ради 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. «Про ліцензування залізничних підприємств» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2015 року № 398 URL : <https://regulation.gov.ua/documents/id5491>



інфраструктурних комплексів як складової частини мультимодальних кластерів із залізничним, автомобільним, авіаційним та водним транспортом, зокрема шляхом розбудови системи мультимодальних транспортно-логістичних кластерів та логістичних центрів на кордонах, в портах та аеропортах всередині країни тощо [<sup>95</sup>].

Попри перманентні заходи щодо створення належного програмно-стратегічного забезпечення залізничних перевезень, розвиток саме залізничного транспорту увесь цей час відбувався значною мірою за інерцією і не був спрямований на досягнення конкретних і обґрунтованих цілей. «Консервування» структурних реформ у монопольних сегментах транспортно-дорожнього комплексу, насамперед, на залізничному транспорті, унеможливило своєчасне проведення розмежування функцій державного і господарського управління, загальмувало процеси формування прогресивної виробничо-технологічної системи залізничного транспорту, структурованої за видами діяльності, досі не дозволяє демонополізувати перевізний процес та забезпечити доступ до ринку перевезень приватних компаній [<sup>96</sup>, с. 45-52].

Стратегічні цілі, альтернативи розвитку діяльності та довгострокові пріоритети АТ «Укрзалізниця» визначено у відповідній Стратегії на 2019–2023 рр., розробленій на основі збалансованого й компромісного підходів. Планується, що реалізація стратегії дозволить АТ «Укрзалізниця» стати лідером на транспортно-логістичному національному ринку, раціонально управляти залізничною інфраструктурою, забезпечуючи потреби населення й економіки України в перевезеннях, здійснювати соціально-відповідальну діяльність за

---

<sup>95</sup>. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1848.

<sup>96</sup>. Пащенко Ю., Давиденко А. Розвиток, модернізація транспортної системи України. *Економіка України*. 1998. № 9. С. 45-52.

рахунок впровадження енергоефективних технологій, стати привабливою для співробітників, надійним і відкритим партнером для суспільства [<sup>97</sup>; <sup>98</sup>].

Разом з тим, основною проблемою усіх документів стратегічно-планувального характеру, прийнятих за роки незалежності у сфері функціонування залізничного транспорту, є їх хронічне недовиконання, декларативний характер нормативних приписів. Тому найбільш доцільним вважаємо розробити та затвердити *Стратегію відновлення та розвитку потенціалу залізничного транспорту України*, в якій передбачити напрями законодавчої, інвестиційної, регуляторної, технічної політики держави у сфері функціонування залізничного транспорту, що забезпечать конкурентні позиції України на міжнародному ринку залізничних транспортних послуг та її участь в обслуговуванні транснаціональних і трансконтинентальних залізничних транспортних маршрутів.

Отже, на підставі аналізу чинного транспортного законодавства та практики його удосконалення усі нормативно-правові акти, складаючи основу адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень, можна поділити на ті, що визначають:

а) *загальні засади організації залізничних перевезень, надання соціально значущих транспортних послуг* (Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт» та ін.);

б) *тарифну політику щодо перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом* (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 року № 64 та наказ Міністерства інфраструктури України від 7 грудня 2017 року № 425 «Про внесення змін до Збірника тарифів на

---

<sup>97</sup>. Залізничний інформаційний портал. URL : <https://info.uz.ua/news/at-ukrzeliznitsya-oprilyudnenostrategiyu-na-2019-2023-roki>

<sup>98</sup>. Стратегія АТ «Укрзалізниця» на 2019-2023 роки. URL : <https://zbk.org.ua/wpcontent/uploads/2019/09/Стратегія-4-Typography.pdf>

перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги»);

в) *стратегічні засади розвитку та реформування залізничного транспорту, пріоритетні заходи комплексного формування транспортної політики та ефективного державного управління на довгостроковий період* (Національна транспортна стратегія України на період до 2030 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р., розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 591-р «Про погодження Стратегії акціонерного товариства «Українська залізниця» на 2019-2023 роки» тощо);

г) *структуру і функціонування систем управління безпекою руху на залізничному транспорті України* (наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Положення про порядок вивчення та перевірку знань нормативних актів з безпеки руху поїздів та маневрової роботи працівниками залізничного транспорту України» від 14 червня 2007 року № 499; наказ Міністерства інфраструктури України 24 грудня 2020 року № 842 «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті»);

д) *основні вимоги до елементів інфраструктури залізничного транспорту під час її проектування, виробництва, будівництва, монтажу, налагодження, експлуатації* (наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил технічної експлуатації залізниць України» від 20 грудня 1996 року № 411; наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів» від 26 січня 2007 року № 54; наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил технічної експлуатації міжгалузевого промислового залізничного транспорту України» від 01 жовтня 2009 року № 1014; наказ Міністерства промислової політики України «Про затвердження Правил технічної експлуатації залізничного транспорту промислових підприємств» від 15 лютого 2010 року № 70; наказ Міністерства інфраструктури України «Про

затвердження Інструкції про порядок застосування засобів ваговиміральної техніки на залізничному транспорті України» від 31 липня 2012 року № 442);

е) *порядок обслуговування громадян залізничним транспортом та перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України* (наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів» (Правила приймання вантажів до перевезення) від 21 листопада 2000 року № 644 24 листопада 2000 року за № 861/5082; наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів» (Правила обслуговування залізничних під'їзних колій) від 21 листопада 2000 року № 644; постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1168 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом»);

ж) *правовий статус суб'єктів адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень* (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту залізниць України» від 06 квітня 1998 року № 457; постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України»; постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» та ін.);

з) *здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту* (постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 298 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті, та визнання такими,

що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [<sup>99</sup>], Наказ Міністерства інфраструктури України № 365 від 22 червня 2020 року «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту» [<sup>100</sup>]; Наказ Міністерства інфраструктури України від 11 січня 2020 року № 6 «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) за додержанням ліцензіатом вимог законодавства у сфері провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та

---

<sup>99</sup>. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 298 від 06 березня 2019 року URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2019-%D0%BF#Text>

<sup>100</sup>. Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту: наказ Міністерства інфраструктури України № 365 від 22 червня 2020 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0813-20#Text>

небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, та форми розпорядження щодо усунення виявлених порушень» [<sup>101</sup>]);

к) *відповідальність за порушення правил, норм і стандартів на залізничному транспорті та втручання в його діяльність* (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2006 року № 337 «Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті», наказ Міністерства інфраструктури України від 17 травня 2012 року № 266 «Про затвердження Змін до Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті»).

Відтак, нормативні засади організації залізничних перевезень та функціонування залізничного транспорту складає велика кількість нормативно-правових актів як загального характеру, регулюючих транспортну сферу в цілому, так і спеціальних, що належать виключно залізничному транспорту. Ці правові документи різні за юридичною силою та сферами застосування.

З урахуванням викладеного характерними ознаками системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини на залізничному транспорті під час його функціонування, наразі слід вважати наступні:

---

<sup>101</sup>. Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) за додержанням ліцензіатом вимог законодавства у сфері провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, та форми розпорядження щодо усунення виявлених порушень: наказ Міністерства інфраструктури України від 11 січня 2020 року № 6. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0072-20#Text>

- є найбільш кодифікованим масивом в українському транспортному законодавстві;

- наявність у залізничному законодавстві, на відміну інших підгалузей транспортного законодавства, великої кількості імперативних норм, правила яких можуть бути замінені будь-якою іншою умовою;

- відчутний вплив на залізничне законодавство норм міжнародного транспортного права, який має взаємний характер: в окремих випадках внутрішнє законодавство знаходить відображення у законодавстві, що регулює міжнародне перевезення;

- дія значної кількості імперативних норм, правила яких не можуть бути замінені будь-якою іншою умовою;

- наявність значної кількості норм і правил «технічного» регулювання, що зумовлено необхідністю регулювання відносин щодо забезпечення руху залізничного транспорту, адже вони виникають у зв'язку з використанням витоків підвищеної небезпеки, до яких віднесено різні технічні пристрої, споруди, механізми, правова основа названих відносин містить відповідні технічні правила;

- побудова нормативно-правових актів регулювання залізничної галузі на засадах субординації, що визначається компетенцією органів, які їх видали, та змістом таких актів;

- ієрархічна адміністративно-владна побудова нормативно-правових актів, що регулюють насамперед публічно-правові відносини на залізничному транспорті, на чолі із Законом України «Про залізничний транспорт» та Статутом залізниць України;

- міжгалузевий характер регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті.

Таким чином, аналіз системи джерел нормативно-правового регулювання перевезень пасажирів і вантажів залізничним транспортом свідчить про наявність багатьох проблем правозастосування як теоретичного, так і практичного характеру. При цьому процеси радикального оновлення

залізничного транспортного законодавства, що стоять на порядку денному правотворчої діяльності, та вдосконалення правозастосовної практики, прямо визначають необхідність пошуку прогалин та колізій у такому законодавстві, а відтак формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо підвищення досконалості нормативних приписів та порядку їх застосування. Найбільш пріоритетними можна вважати:

- вироблення нової редакції Статуту залізниць України, яким регулюватимуться відносини, пов'язані з організацією та здійсненням перевезень пасажирів і вантажів, а також відносини, що виникатимуть між усіма учасниками транспортного процесу;

- затвердження Правил рівноправного доступу до інфраструктури залізничного транспорту загального користування, що дозволить забезпечити конкурентність та рівноправний доступ до залізничних колій для здійснення діяльності із перевезень вантажів і пасажирів суб'єктам господарювання;

- прийняття нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт» з урахуванням вимог директив та регламентів ЄС щодо залізничного транспорту та зауважень представників бізнесу і громадськості щодо тарифної політики, механізмів інвестування в об'єкти залізничної інфраструктури тощо.



## **2.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні**

Адміністративно-правове регулювання залізничних перевезень в Україні неможливе без активної ролі в цьому процесі відповідних суб'єктів. Їх роль, місце та значення зумовлено характером та змістом організації управління залізничним транспортом, який має декілька суттєвих особливостей, що відрізняють його від інших видів транспорту та відповідних галузей економіки, а саме:

1) багаточисельність та територіальна розкиданість самостійних виробничих підрозділів залізничного транспорту;

2) тісна взаємозалежність в роботі підрозділів залізничного транспорту, нерозривність залізничного процесу;

3) безперервність та ритмічність роботи залізниць;

4) широкий спектр учасників перевізного процесу, що мають різний правовий статус;

5) побудова управлінського процесу на поєднанні територіального (здійснення централізованого керівництва всією системою залізничною інфраструктурою незалежно від їх галузевої (внутрівідомчої) належності), галузевого (передбачає керівництво окремими складовими залізничної галузі) та функціонального (передбачає наявність підрозділів, що займаються питаннями планування, фінансування, обліку та підготовки кадрів) принципів;

6) екстериторіальність залізничного транспорту у відносинах з місцевими органами управління, що визначає його становище як суб'єкта, що забезпечує перевезення за різними територіальними одиницями незалежно від адміністративного поділу.

Основу управління залізничним транспортом складають адміністративні правовідносини, насамперед між центральними органами управління залізничною галуззю та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, що базуються на податковій і договірній основах

відповідно до чинного законодавства України, адже на них покладається контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питання щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії, організація виконання робіт з благоустрою привокзальних площ, спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, забезпечення їх телефонним зв'язком та транспортним сполученням з населеними пунктами за місцем розташування станцій, запобігання правопорушенням на залізничному транспорті [8].

Складаючи основу реалізації владного впливу уповноважених державних інституцій на складові інфраструктури залізничного транспорту, адміністративні правовідносини, пов'язані із плануванням, виконанням планів перевезень, організацією перевізного процесу, контролю за дотриманням правил, норм і стандартів, діючих в цій сфері. Їх розвиток визначає наявність двох векторів управління: централізованого та місцевого, що передбачає їх взаємне співвідношення, доповнення, узгодження. При цьому, на наше переконання, основне місце в централізованому управлінні займають адміністративні правовідносини. Вони мають організаційний характер, а співвідношення цих відносин пов'язано із погодженням різних умов перевезень, організації, планування і т.д.

Адміністративні правовідносини, що виникають між органами управління територіальними одиницями та органами залізничного транспорту, більшою мірою відносини не підпорядкування, а погодження, їх навіть інколи іменують «горизонтальними» відносинами, утворюючими механізм адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні. Характерною особливістю останнього, в першу чергу, є врахування в діяльності відповідних суб'єктів практики роботи міжнародних залізничних організацій, які формують орієнтири сприяння розвитку залізничного транспорту, співробітництву залізниць, створення єдиного залізничного транспортного

простору, підвищення конкурентоспроможності трансконтинентальних залізничних напрямів, серед яких:

– Міжурядова організація з міжнародних перевезень залізницею, діяльність якої спрямована на покращення міжнародного залізничного сполучення шляхом встановлення єдиного правопорядку; врахування особливих державних інтересів; інтеперабельності та технічної гармонізації в залізничному секторі; встановлення єдиної процедури з технічного допуску залізничного обладнання; дотримання всіх правил і рекомендацій; розвитку режиму єдиного правопорядку [<sup>102</sup>, <sup>103</sup>, <sup>104</sup>];

– Організація співробітництва залізниць (ОСЗ), що є міжнародною спеціалізованою організацією, створеною 28 червня 1956 року на Нараді Міністрів, що відають залізничним транспортом. Основними завданнями організації співробітництва залізниць є: створення передумов і співробітництво при здійсненні міжнародних залізничних перевезень між країнами Європи й Азії, включаючи комбіновані перевезення; співробітництво з проблем, пов'язаних із транспортною політикою, правовими і екологічним аспектами залізничного транспорту; ведення Угоди про міжнародне пасажирське сполучення (УМПС), Угоди про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС) тощо [<sup>105</sup>];

– Міжнародна Асоціація Залізничних Конгресів, що здійснює заходи із сприяння розвитку залізничного транспорту, його технічному прогресу, покращення науково-дослідної роботи в галузі транспорту, посилення обміну

<sup>102</sup>. Сайт Укрзалізниці. URL : [http://www.uz.gov.ua/about/activity/international\\_activities/intergovernmental](http://www.uz.gov.ua/about/activity/international_activities/intergovernmental)

<sup>103</sup>. Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ). URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_291](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_291)

<sup>104</sup>. ОТІФ – Міжурядова організація міжнародних залізничних перевезень. URL : [www.otif.org](http://www.otif.org)

<sup>105</sup>. Організація співробітництва залізниць URL : <https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-spivrobotnictva-zaliznic-osz.html>

досвідом між членами організації за рахунок конгресів, які проводяться періодично, та інших взаємних зустрічей з більш обмеженою кількістю учасників загального або специфічного характеру; забезпечення членів організації широкою інформацією з проблем розвитку транспорту та публікування науково-технічних оглядів;

– Міжнародний Союз Залізниць, який покликаний сприяти співробітництву залізниць і розвитку залізничного виду транспорту для посилення його конкурентоспроможності, особливо в міжнародних перевезеннях [<sup>106</sup>];

– Міжнародний комітет залізничного транспорту, уповноважений сприяти співробітництву залізниць і розвитку залізничного виду транспорту, уніфікованому використанню та втіленню в життя міжнародного права залізничних перевезень, передусім Конвенції про міжнародні залізничні перевезення [<sup>107</sup>];

– Форум залізниць Європи, що націлений на сприяння прозорій та самостійній співпраці, що уможлиблює для всіх членів планування продуктивності їх міжнародних перевезень; надання в користування своїм членам нейтральної міжнародної координаційної платформи для міжнародного узгодження розкладів руху та планування продуктивності у пасажирських і вантажних перевезеннях залізницями з перетином кордонів; представлення активно своїх оперативних та стратегічних інтересів тощо [<sup>108</sup>];

– Перша Міжнародна конвенція про залізничні вантажні перевезення, що була укладена ще в 1890 році, дозволила утворити Адміністративний союз з постійним секретаріатом – Центральним бюро. Основною метою організації є

---

<sup>106</sup>. Статут Міжнародного Союзу Залізниць. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_088](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_088)

<sup>107</sup>. Міжнародний комітет залізничного транспорту. URL : <http://www.cit-rail.org/de/>

<sup>108</sup>. Статут ФЗЄ. Форум залізниць Європи. URL : <http://ci.uz.gov.ua/org/fze/fze.html>

встановлення єдиного правопорядку для перевезень пасажирів, багажу і вантажів у міжнародному прямому залізничному сполученні між державами-членами, а також сприяння застосуванню і розвитку цього правопорядку [<sup>109</sup>];

– Європейська конференція із розкладів пасажирських поїздів, що передбачає спільну розробку та узгодження розкладів руху потягів і вагонів у міжнародних пасажирських сполученнях [108, с. 110].

Попри активну позицію міжнародних інституцій у сфері залізничного транспорту, провідне місце в адміністративно-правовому забезпеченні залізничних перевезень займають національні суб'єкти публічно-правового адміністрування досліджуваною галуззю, адже саме від ефективності їх діяльності на пряму залежить розвиток транспорту та гармонізація національного законодавства із світовими стандартами та європейською законотворчістю.

«Створення та ефективне функціонування державно-владних інститутів, що входять до організаційної структури залізничного транспорту України та виконують відповідні обов'язки, – наголошує О.Б. Черномаз, – належить до пріоритетних напрямків державотворення в нашій країні, що відповідає практиці побудови залізничних мереж у всіх розвинутих країнах світу. Від якості функціонування системи перевезень в Україні, рівня забезпеченості єдності дій суб'єктів цієї системи, де правове регулювання виступає необхідною умовою, залежить рівень забезпечення і ступінь ефективності досліджуваної сфери» [54, с. 96].

Належний рівень управління залізничними перевезеннями через реалізацію відповідними суб'єктами адміністративно-владного впливу на підпорядковані об'єкти у вигляді підприємств залізничного транспорту, сулужб

---

<sup>109</sup>. Перша Міжнародна конвенція про залізничні вантажні перевезення  
URL :

<https://mtu.gov.ua/content/persha-mizhnarodna-konvenciya-pro-zaliznichni-vantazhni-perevezennya-cim.html>

безпеки руху, ліцензованих перевізників, окремих учасників перевізного процесу та громадян, що користуються послугами залізничного транспорту, сприятиме розвитку усієї галузі в цілому. Структура управління залізничними перевезеннями є формою здійснення в організації функцій та ефективним механізмом саморегулювання та координації діяльності працівників залізничної галузі [<sup>110</sup>, с. 137].

У світлі перетворення органів державної влади в Україні переусвідомлення та оптимізації моделі управління залізничною галуззю, обґрунтований розподіл повноважень у досліджуваній сфері з урахуванням ефективною правозастосовної діяльності та зарубіжного досвіду здається особливо актуальним. Наявна модель управління та розподілу повноважень у сфері функціонування залізничного транспорту аж ніяк не сприяє наближенню нашого законодавства до законодавства європейського союзу. Саме цей вид транспорту більшою мірою у порівнянні з іншими видами транспорту вимагає зміни моделі управління з урахуванням напрацьованого та перевіреного досвіду інших країн, а також оптимізації розподілу повноважень відповідних суб'єктів публічного адміністрування залізничною галуззю. Не випадково надання якісних публічних послуг на залізничному транспорті багато в чому залежить від правильної організації її виконання, контролю, грамотного розподілу компетенцій. Роль держави в регулюванні питань функціонування залізничного транспорту має полягати в сприянні економічному зростанню, забезпеченню рівних умов у роботі суб'єктів господарювання, обмеженні монопольного становища та розвитку конкуренції в залізничній галузі. Саме за таких умов державне регулювання транспортною діяльністю в нинішніх умовах залишається об'єктивною необхідністю та вимагає відповідної оптимізації.

Попри різні підходи до класифікації суб'єктів управління транспортно-дорожнім комплексом в цілому та залізничною галуззю зокрема,

---

<sup>110</sup>. Найдьонова М.В. Організаційні засади управління персоналом на залізничному транспорті України / М.В. Найдьонова, А.Ю. Кибенко. *Збірник наукових праць УкрДАЗТ*. 2013. Вип. 135. С. 136-140.

організаційна структура управління в цій сфері відзначається бюрократичним характером із рудиментами радянської системи керівництва транспортною системою країни.

Особливістю поточного періоду є той факт, що структурна реформа залізничного транспорту збігається з реалізацією адміністративної реформи, метою якої є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, зокрема й із державного регулювання транспортних процесів.

Під час адміністративної реформи створюються три рівні центральних органів виконавчої влади: перший – міністерства (центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику) із правостановлюючими функціями; другий – інші центральні органи виконавчої влади з функціями нагляду й контролю за виконанням законів і нормативно-правових актів; третій – місцеві органи виконавчої влади з функціями правозастосування.

Державну політику у сфері залізничного транспорту здійснює, насамперед, Кабінет Міністрів України через: 1) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту; 2) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції здійснення державного регулювання та нагляду в галузі; 3) державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті; 4) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах їхніх повноважень.

Як вищий орган виконавчої влади, Кабінет Міністрів України спрямовує свої зусилля на організацію транспортного процесу в країні в цілому, та відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» <sup>[111]</sup> здійснює

---

<sup>111</sup>. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23 лютого 2012 року  
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4442-17#Text>

управління об'єктами державної власності, що не увійшли до статутного капіталу АТ «Укрзалізниця», та його акціями, визначає цінову та тарифну політику залізничних перевезень [112].

Звичайно, вищу ланку в інституційному механізмі адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в країні, не беручи до уваги Кабінет Міністрів України, як вищий орган виконавчої влади, займає Міністерство інфраструктури України. Зокрема, мова безпосередньо йде про Департамент державної політики в галузі залізничного транспорту, наділеного досить широкими повноваженнями [47, с. 66].

Другу ланку названої вище системи утворює Укрзалізниця, основу якої складають управління різних рівнів і відділи, що управляють діяльністю залізничного транспорту. Другим ступенем в організаційній структурі залізничного транспорту є управління залізниць з апаратом із спеціальних служб і відділів. Третім ступенем є дирекції залізничних перевезень з апаратом відповідних оперативних служб. Оперативна робота з управління перевізним процесом у службах базується на диспетчерському командуванні. Четвертий ступінь складають лінійні підрозділи, а саме: станції всіх категорій, локомотивні депо, вагонні депо, дистанції колій, дільниці електропостачання та інші [110, с. 137].

Отже, на залізничному транспорті Міністерству інфраструктури України підпорядковане ПАТ «Укрзалізниця». Також у структурі ПАТ «Укрзалізниця» створено 34 філії, з яких 6 – регіональних. Укрзалізниця є правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підвідомчих підприємств і закладів, що мали статус окремих юридичних осіб. Нині компанія забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, які здійснюються всіма видами транспорту.

АТ «Українська залізниця» було створене відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту

---

<sup>112</sup>. Прокоп'єв Роман. Правовий статус суб'єктів залізничного транспорту.  
URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/17.pdf>



загального користування» [111], постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» [113]. Засновником та єдиним акціонером товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України, що здійснює управління корпоративними правами держави стосовно товариства. Нині зазначене акціонерне товариство займає монопольне становище у сфері залізничних перевезень пасажирів та вантажів, проте метою проведення структурної реформи АТ «Українська залізниця» є організаційне та фінансове розділення оператора інфраструктури та перевізника всередині товариства, що забезпечить справедливий доступ до інфраструктури, створення умов для запровадження та розвитку конкурентного середовища на ринку залізничних перевезень [114].

Особливістю правового статусу Укрзалізниці є те, що вона одночасно виступає і органом управління, і господарюючим суб'єктом у сфері залізничного транспорту. Хоча вченими неодноразово висувуються пропозиції щодо усунення подібних прогалин у законодавстві шляхом внесення відповідних змін до вищезазначених підзаконних нормативних документів України з питань управління об'єктами державної власності залізничної галузі та до законодавчих актів України, що на даний час регулюють діяльність підприємств залізничного транспорту України, і в першу чергу до Закону України «Про залізничний транспорт» [115].

Особливістю системи управління залізничними перевезеннями є те, що вона повністю протирічить усталеній моделі організації залізничного

---

<sup>113</sup>. Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»: постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 200. Офіційний вісник України. 2014. № 53. Ст. 1402.

<sup>114</sup>. Гринюк Р. Ф. Щодо правового статусу окремих суб'єктів транспортної діяльності. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 2. С. 66-76.

<sup>115</sup>. Прокоп'єв Р. Проблеми розмежування повноважень з управління об'єктами державної власності, які передані підприємствам залізничного транспорту України / Р. Прокоп'єв. *Юрист України*. 2013. № 1. С. 79-84.

транспорту провідних європейських країн, де передбачається: 1) повне розділення функцій та права власності між оператором інфраструктури та оператором перевезень (Швеція, Великобританія, Іспанія та Нідерланди); 2) оператор інфраструктури та окремі перевізники є частиною одного холдингу із внутрішніми правилами розділення та допуском до інфраструктури приватних операторів відповідно до вимог ЄС та на недискримінаційній основі (наприклад, Німеччина) <sup>[116]</sup>, с. 7-8; 112]. В Україні фактично суб'єкт, відповідальний за організацію перевізного залізничного процесу виконує подвійну функцію: по-перше, як орган управління залізничними перевезеннями (оператор залізничної інфраструктури); по-друге, як монополіст у сфері надання соціально-значущих транспортних послуг населенню [112]. А це відповідно вказує на необхідність реформування такої системи та приведення її до оптимального стану задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях та наданні інших публічних послуг на залізничному транспорті.

Отже, система управління залізничною системою України побудована за галузево-територіальним принципом та передбачає три рівні управління, тобто три групи суб'єктів публічного адміністрування залізничною галуззю, зокрема: 1) вищі органи управління (Кабінет Міністрів України); 2) центральні галузеві органи управління (Міністерство інфраструктури України, державні служби окремих видів транспорту, органи управління залізниць, органи юридичних осіб – підприємств транспорту); 3) місцеві органи управління (місцеві ради, державні адміністрації, інші спеціально уповноважені органи відповідно до їхньої компетенції).

Слід казати, що організаційна структура системи управління залізничними перевезеннями в Україні представлена також сукупністю значної кількості організацій і підприємств, які утворюють горизонтальні і вертикальні взаємозв'язки, що відіграють важливу роль не тільки для залізничного

---

<sup>116</sup>. Кузько В. Лібералізація ринку залізничних перевезень в Україні / В. Кузько, О. Затворницька, Д. Яблонівський. *Уроки країн Європейського Союзу*. URL : <https://ces.org.ua/transporteuintegration/>

транспорту, але й інфраструктури всієї національної транспортної системи країни [<sup>117</sup>, с. 251].

Попри вагомі кроки, зроблені останнім часом на шляху до створення якісного адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень, що відповідатиме світовим стандартам організації транспортного сполучення, однією з головних причин критичного стану українських залізниць є те, що в галузі своєчасно не проведено структурних реформ, насамперед управлінського характеру, які давно вже провели країни Європи. Як наслідок – залізнична галузь працює за старими принципами, які не відповідають сучасним світовим тенденціям організації роботи залізничного транспорту, роблять її функціонування неефективним та ускладнюють подальший розвиток, стримуючи надходження в галузь інвестицій, унеможлиблюють співробітництво з приватними компаніями. Серед чинників, що негативно впливають на розвиток залізничного транспорту, найбільш виразним є суміщення функцій державного і господарського управління залізничним транспортом загального користування та неефективна організаційна структура Укрзалізниці, які не дозволяють забезпечити ефективне функціонування галузі на комерційній основі, залучити необхідні інвестиції та здійснити її технічну та технологічну модернізацію. Пов'язано це із адміністративно-правовим статусом Державної адміністрації залізничного транспорту України (Укрзалізниця), що є органом управління залізничним транспортом загального користування, підпорядкованим Мінінфраструктури, одночасно здійснюючи централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому й міждержавному сполученнях та регулюючи виробничо-господарську діяльність залізниць, тобто виконуючи господарські функції керування рухом, забезпечення ефективної експлуатації залізничного рухомого складу, його ремонту та оновлення, розподілу доходів від перевезень, організації матеріально-технічного

---

<sup>117</sup>. Глебова А. Аналіз структурних змін у системі управління підприємствами і організаціями залізничного транспорту України. *Економічний аналіз*. 2012 рік. Випуск 10. Частина 3. С. 249-253.

забезпечення залізниць, складання зведеного звіту тощо. Кожна з 6 залізниць, що входять до складу Укрзалізниці, виконує всі основні функції щодо забезпечення процесу перевезень, але переважно в межах своєї дороги, і не зацікавлена виконувати завдання в інтересах галузі в цілому, внаслідок чого спостерігається дублювання функцій та неефективне використання виробничого потенціалу галузі. Така архаїчна організаційна структура Укрзалізниці не прописана в законодавстві України і у поєднанні з напіввійськовими командно-адміністративними методами управління довела свою неефективність.

Ситуацію ускладнює й той факт, що відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС, має бути завершено увесь комплекс заходів з реформування залізничного транспорту. Проте наразі не виконано жодного заходу. Ключовим фактором генерації ризиків порушення законодавства про захист економічної конкуренції є поєднання у складі однієї юридичної особи (суб'єкта господарювання) видів діяльності, що провадиться як на монопольному, так і на конкурентному сегментах ринку. Цей фактор багаторазово посилюється внаслідок того, що АТ «УЗ» перебуває у стані природної монополії (у частині надання в користування інфраструктури залізничного транспорту), а також є суб'єктом здійснення нагляду (контроль, перевірка) за додержанням вимог нормативно-правових актів із гарантування безпеки руху на залізничному транспорті, їхньої класифікації, обліку та аналізу [118].

Вироблення оптимальної інституційної системи адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень вже багато років є актуальним завданням державної транспортної політики України, адже нагальна потреба в якій ставить на порядок денний питання не лише створення інтегрованої до світового господарства високотехнологічної транспортної

---

<sup>118</sup>. Прогрес в частині асоціації залізничного транспорту з ЄС все ще недостатній URL : <https://brdo.com.ua/analytics/progres-v-chastyni-asotsiatsiyyi-zaliznychnogo-transportu-z-yes-vse-shhe-nedostatnij/>

системи країни (у тому числі із урахуванням потенційних можливостей залізничного транспорту), але й інституціональних основ її реалізації, де провідну роль відіграють суб'єкти публічного адміністрування на чолі із державою, яка є основним регулятором всіх ланок процесу перевезень пасажирів і вантажів, надання населенню якісних, доступних і безпечних транспортних послуг.

Безліч пропозицій до оптимізації інституційної системи адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень ще не свідчать про наявність характерних кроків до розв'язання означеної проблеми. Водночас, Ю.С. Бараш, наголошує на необхідності запровадження інтеграційної моделі реформування залізничного транспорту України на різних етапах структурної реформи, яка відповідає принципам: а) збереження залізничного транспорту як єдиного виробничо-технічного комплексу та корпоратизація усіх структур разом; б) збереження державного регулювання і контролю за діяльністю залізничного транспорту; в) забезпечення керованості, безперебійності, стабільності функціонування залізничного транспорту та безпеки руху поїздів; г) безумовне виконання перевезень для державних потреб; д) забезпечення безпечного функціонування залізничного транспорту та зниження його впливу на навколишнє природне середовище; е) збереження соціального захисту працівників залізничного транспорту [13, с. 29].

В цілому, українська система залізничних перевезень орієнтується на європейську модель організації управління залізницями, що передбачає фрагментарність інфраструктури відповідно до державних кордонів країн, регламентування законом ЄС «Про розподіл пропускної спроможності залізничної інфраструктури та стягнення плати за її використання», максимальне оприлюднення інформації (опублікування у відкритій пресі даних) щодо розподілу пропускної спроможності та ставок плати за її використання.

Орієнтуючись на європейську модель українська залізнична галузь поєднує елементи вертикальної інтеграції і конкуренції, тобто створення вертикально інтегрованої багатофункціональної компанії, яка володіє

транспортною інфраструктурою і одночасно є компанією-перевізником та надає доступ до інфраструктури на «недискримінаційній» основі іншим перевізникам, незалежним компаніям – операторам залізничного рухомого складу та іншим користувачам послуг залізничного транспорту загального користування [<sup>119</sup>].

До речі, у світовій практиці найбільш прогресивною формою організації діяльності підприємств залізничного транспорту визнана корпоративна зі створенням на базі однієї компанії залізниць, підприємств, установ та організацій галузі державної акціонерної компанії, 100% акції якої буде належати державі. Її ефективність доведено досягатиметься за наявності жорсткого державного регулювання та стабільної законодавчої бази [<sup>120</sup>, с. 276].

Наразі у правозастосовчій сфері не має єдиного розуміння щодо оптимальної моделі управління функціонуванням залізничного транспорту. Невипадково, у 2019 році було підготовлено законопроект № 1196-1, яким передбачається впровадження нової моделі публічного адміністрування залізничної галузі шляхом зміни організаційної структури «Укрзалізниці»; зміни моделі надання послуг із перевезення пасажирів та вантажів (запровадження конкурентного ринку перевезень); державного регулювання тарифу на обов'язкові послуги з доступу перевізників до стратегічної інфраструктури залізничного транспорту та правил такого доступу (доступ до інфраструктури надається перевізникам на недискримінаційній основі); запровадження вільних тарифів на перевезення; запровадження нового підходу до забезпечення суспільно важливих перевезень пасажирів; створення нових органів, що здійснюватимуть державне управління у сфері транспорту, зокрема

---

<sup>119</sup>. Тараш Л. І. Основні засади функціонування публічного акціонерного товариства залізничного транспорту / Л. І. Тараш, А. В. Буковський. *Економічний вісник Донбасу*. 2014. № 3. С. 130-143. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd\\_2014\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2014_3_23).

<sup>120</sup>. Марценюк Л. В. Вплив залізничного транспорту на розвиток національної економіки України. *Вісн. Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна*. Дніпропетровськ, 2012. Вип. 42. С. 274–278.

національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (регулятор); державної спеціалізованої експертної установи з технічного розслідування пригод на транспорті (проведення технічного розслідування залізничних транспортних пригод) тощо.

З одного боку реалізація названого закону сприятиме підвищенню ефективності державного регулювання та нагляду на ринку залізничних перевезень, а з іншого – ризик можливого зловживання своїм монопольним становищем підприємством, що буде створено за наслідками розділення АТ «УЗ», та наявністю значної частини дискреційних повноважень оператора інфраструктури. Законопроектом навпаки мають бути створені умови щодо зменшення дискреційних повноважень, затвердження типових форм договорів, надання чітких повноважень Національній комісії, що здійснюватиме державне регулювання у сфері транспорту, забезпечення недискримінаційного доступу до залізничної інфраструктури загального користування.

Отже, важливу роль наразі у досягненні цілей адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень відіграє інтенсивне і збалансоване використання його потенціалу як основи, на якій будуються і реалізуються його зовнішні і внутрішні відтворювальні процеси. У зв'язку з цим актуалізується необхідність формування багаторівневої системи публічного адміністрування (управління) залізничним транспортом.

На всіх етапах створення і функціонування української залізниці функція держави в забезпеченні цілісності і збільшенні активів, а також в ефективному управлінні ризиками, які неодмінно виникають у процесі реформування, залишиться провідною. В основній корпоративній структурі повинні раціонально співіснувати ринкові механізми саморегулювання і державного контролю, для чого необхідне прийняття відповідної законодавчої бази. Насамкінець, трансформацію такої складної системи, як залізничний транспорт,

потрібно здійснювати поступово і поетапно при забезпеченні стабільності, надійності і безпеки функціонування залізничних доріг [121].

Реструктуризація, що проводиться на залізничному транспорті, передбачає запровадження економічно обґрунтованих механізмів регулювання господарської діяльності, вкладених у стимулювання розвитку ринкових чинників, скорочення витрат, підвищення рівня транспортного обслуговування, пропозицію нових послуг. Всі ці обставини зумовили необхідність переходу на нові, апробовані світовою практикою умови господарювання та проведення глибоких структурних перетворень галузі підвищення ефективності її роботи за умов економічного зростання нашої країни. Структурні перетворення залізничної галузі вимагають:

- створення умов для розвитку конкурентного середовища під час залізничних перевезень;
- збереження організаційної єдності та централізації диспетчерського управління діючої мережі залізниць;
- розроблення системи державного регулювання на залізничному транспорті, що забезпечуватиме безпечну, ефективну та якісну роботу галузі;
- забезпечення мобілізаційної готовності галузі, здатності ефективно виконувати державні завдання;
- законодавчого закріплення соціальних гарантій та пільг залізничникам, підвищення рівня їхньої соціальної захищеності;
- забезпечення балансу інтересів держави, перевізників та споживачів транспортних послуг;
- створення у складі Міністерства інфраструктури України спеціалізованого підрозділу, відповідального за систему управління якістю на залізничному транспорті, до основних функцій якого покладатиметься розроблення нормативної технічної і технологічної документації, керівництв до

---

<sup>121</sup>. Чепурна-Кос І. В. Проблеми та напрями реформування залізничного транспорту України / І. В. Чепурна-Кос. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 98-100. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2011\\_7\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_7_30)



забезпечення якості на виробничих підрозділах компанії, контроль виконання наказів та настанов щодо забезпечення якості транспортних та всіх супутніх послуг, пов'язаних із забезпеченням процесу перевезень, безпосередній контроль якості надання залізничних транспортних послуг.

### **2.3. Засоби адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень**

Залізничний транспорт, як складна, соціально-неоднорідна, технічно непостійна, інфраструктурна сфера, являє собою конгломерат різнорідних взаємодіючих один з одним елементів, пов'язаних загальною метою – забезпечення комфортних і безпечних залізничних перевезень, потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності. Для забезпечення нормальної, комфортної та безпечної роботи залізничного комплексу країни держава застосовує різні правові інструменти, серед яких найвиразніше виділяються засоби юридичного спрямування.

Головним у визначенні засобу, навіть з позиції довідкової літератури, є те, що це «спеціальна дія, яка дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі» [122, с. 326]. Тобто в загальному вигляді засіб є саме тим інструментом, що своїм застосуванням сприяє досягненню певної мети.

Зрозуміло, що визначати засоби через способи виглядає нелогічним та таким що заважає загальній конструкції тлумачення правових засобів. З позиції діяльнісного підходу правові засоби розглядає Н. Гетьманцева, на думку якої «засіб – це сукупність дій, спрямованих на відновлення, визнання і

---

<sup>122</sup>. Сучасний тлумачний словник української мови / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Харків : ШКОЛА, 2008. 1008 с.

встановлення прав і законних інтересів особи» [123, с. 37]. Таке твердження пов'язано із етимологічною складовою терміну «засіб», адже в довідковій літературі він визначається як: прийом, спосіб дій; пристосування для здійснення якої-небудь діяльності [124, с. 85]; спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось; те, що служить знаряддям у якійсь дії, справі [125, с. 390].

Отже, правові засоби можна іменувати по різному, або як інститути, або інструменти, або заходи тощо. Проте суть їх незмінна. «Правові засоби, – слушно наголошує Т.П. Мінка, – це правові інститути, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей, основною з яких є упорядкування суспільних відносин» [126, с. 98].

Як будь-яке юридичне явище, завдяки використанню якого може бути досягнута певна мета, прямо або опосередковано зафіксована у законодавстві, правові засоби вченими класифікуються на: 1) засоби матеріального світу: а) засоби-інструменти (нормативні юридичні акти, які містять юридичні норми); б) засоби-діяння, які розподіляються на документовані дії і фактичні, фізичні дії; 2) засоби ідеального світу (у сфері правосвідомості): а) інтелектуальні

---

<sup>123</sup>. Гетьманцева Н. Д. Засіб, спосіб і форма захисту трудових прав. *Адвокат*. 2009. № 11. С. 37-42. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv\\_2009\\_11\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2009_11_7)

<sup>124</sup>. Тлумачний словник української мови : близько 7000 слів / [ред. Д. Г. Гринчишина]. 3-тє вид., перероб. і домов. К. : Освіта, 1999. 302 с.

<sup>125</sup>. Новий тлумачний словник української мови / [укл. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. 2-ге видання, виправлене. К. : Вид-во «Аконіт», 2001. Т. 1. 928 с.

<sup>126</sup>. Мінка Т. П. Органи внутрішніх справ, як суб'єкти забезпечення адміністративно-правових режимів : монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра-ЛТД, 2010. 352 с.

засоби-інструменти (а саме легалізовані юридичні поняття); б) інтелектуальні засоби-діяння (інтелектуальний процес юридичної кваліфікації фактів) [<sup>127</sup>, с. 9].

Серед вказаних вище інструментів правового забезпечення транспортної діяльності важлива роль належить засобам адміністративно-правового характеру, адже переважно нормами адміністративного права регулюється більша частина публічно-правових відносин на транспорті, у тому числі й залізничному. Саме адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях на міцній нормативній основі [<sup>128</sup>, с. 25].

«За допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм), – наголошують В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, – здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [<sup>129</sup>, с. 31].

Адміністративно-правові засоби виконують подвійну роль, виступаючи з одного боку як один з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, а з іншого – важливий публічно-правовий інструмент, закріплений адміністративним законодавством України, регулювання суспільних відносин у значущих для суспільства та держави сферах [<sup>130</sup>, с. 123].

---

<sup>127</sup>. Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2006. 16 с.

<sup>128</sup>. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 232 с.

<sup>129</sup>. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник]. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

<sup>130</sup>. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: поняття та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 120-126.

«Адміністративно-правові засоби, – зазначає А. Т. Комзюк, – є багатоманітними, при цьому вони є взаємопов’язаними і взаємозалежними, складають цілісну систему, перетинаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності» [131, с. 44-48]. «Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв’язку, – наголошує вчений, – обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання їх і створюють умови для належного забезпечення здійснення, (визначеної мети) сприяють досягненню бажаних, очікуваних результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями і компетенцією органу (посадової особи), який діє в даній ситуації» [131, с. 44-48].

Деякі вчені-адміністративісти поділяють таку усталену позицію щодо визначення правових засобів як інструментів адміністративно-правового забезпечення відповідних явищ і процесів, виділяючи серед них приписи (передбачають покладання прямого юридичного зобов’язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені правовою нормою), заборони (передбачають покладання прямих юридичних обов’язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою), дозволи (передбачають юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням) [132, с. 56- 57; 133].

---

<sup>131</sup>. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія. За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.

<sup>132</sup>. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

<sup>133</sup>. Пастух І.Д. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. URL : [https://otherreferats.allbest.ru/law/01314364\\_0.html](https://otherreferats.allbest.ru/law/01314364_0.html)

Отже, всі адміністративно-правові засоби забезпечення залізничних перевезень можна класифікувати наступним чином:

1. *Регулятивні.* Займають провідне місце в системі адміністративно-правових засобів регулювання означеної сфери суспільних відносин, оскільки всі інші засоби спрямовані на забезпечення їх реалізації, попередження та припинення порушень правил, норм і стандартів на залізничному транспорті, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності. Саме для регулятивних адміністративно-правових засобів характерним є наявність нормативно-правових підстав та юридичних наслідків. Справді, коли правові засоби реально функціонують, їхня дія передбачає вплив на суспільні відносини. Кінцевим результатом такого впливу виступає корекція правових відносин – їх приведення у відповідність із встановленими нормативно-правовими актами моделями правомірної поведінки та відповідних правовідносин. Нормативні приписи є основною адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання залізничних перевезень, адже норми адміністративного права максимально повно регламентують суспільні відносини, що складаються у сфері функціонування залізничного транспорту. Відповідні норми визначають варіанти дозволеної та забороненої поведінки з боку суб'єктів господарювання (підприємств залізничного транспорту), які провадять діяльність у сфері залізничного транспорту, перевізників, пасажирів, користувачів послуг залізничного транспорту загального користування тощо. Це дозволяє змінювати економічну діяльність у напрямі, який необхідний як державі, так і суспільству. Подібне адміністративно-правове регулювання також допомагає гармонізувати як економічні, так й інші інтереси різних соціальних груп, що мають зацікавленість у сфері залізничних перевезень.

2. *Дозвільні* (видача ліцензії суб'єкту господарювання для провадження господарської діяльності щодо надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом, під час якої Укртрансбезпека (як орган ліцензування) перевіряє відповідність ліцензіата кваліфікаційним, організаційним, технологічним та іншим вимогам для провадження

господарської діяльності щодо надання послуг із перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом. Ліцензування на залізничному транспорті здійснюється відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1168 [<sup>134</sup>].

Ліцензійні умови є основним регулятором, за допомогою якого ліцензіар встановлює вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних, технічних, технологічних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні цього виду господарської діяльності або окремої її частини. Вони повинні бути гнучкі та адекватні – враховувати інтереси транспортних підприємств, які працюють на ринку транспортних послуг і займають монопольне положення, та підприємств транспорту, які працюють на суміжних транспортних ринках з врахуванням їх виробничих можливостей та забезпечувати у кожному випадку виконання показників якості та безпеки надання послуг. Велика різноманітність технологічних процесів виконання діяльності надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів вимагає від розробника ліцензійних умов гнучкості та впевненості у адекватності обраних вимог до суб'єктів господарювання. Допоміжним регулятором, з цього напрямку інституціоналізації, є порядок контролю за додержанням ліцензійних умов, за допомогою якого ліцензіар встановлює порядок його взаємодії з підприємством транспорту у період дії ліцензії.

Названі вище ліцензійні умови встановлюють вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, а також кадрових, організаційних, технологічних вимог, обов'язкових для виконання суб'єктами

---

<sup>134</sup>. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1168 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1168-2015-%D0%BF#n9>

господарювання під час провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом [134].

3. *Заборонні засоби* за своєю правовою природою покликані попередити настання несприятливих наслідків під час функціонування залізничних перевезень. До таких засобів слід віднести закриття залізничних станцій для виконання операцій за параграфом тарифного керівництва, закриття залізничних шляхів для експлуатації, тимчасове припинення завантаження і перевезення вантажів тощо. Названі правові заборони відіграють важливу роль, насамперед, у справі забезпечення безпеки залізничних перевезень, але такі регулятори можуть працювати лише в тому випадку, якщо за їх дотриманням здійснюється необхідний контроль (нагляд), а також їх виконання забезпечено необхідними заходами юридичної відповідальності. Адміністративно-правові засоби заборонного характеру забезпечують найрізноманітніші контрольні-наглядові заходи, спрямовані на забезпечення безпеки руху поїздів та упорядкування інших суспільних відносин, що мають місце під час залізничних перевезень.

4. *Інформаційно-аналітичні засоби*, які спрямовані на:

- оперативне управління перевізним процесом, розробку оптимальної схеми перевезення вантажів, розподіл та зберігання вантажів;
- створення умов для інформаційного забезпечення взаємодії на базі сучасних інструментальних й інформаційно-технічних засобів;
- забезпечення комерційної та економічної відповідальності суб'єктів транспортного ринку за безперервність транспортного процесу;
- створення умов для нормативно-правового регламентування та регулювання порядку технологічної, інформаційної та комерційної взаємодії залізниць з іншими учасниками транспортного процесу (вантажовідправники, митниця, інші види транспорту);
- забезпечення безпеки руху транспортних засобів та охорону навколишнього середовища;

– створення загальної бази інформації і знань для прийняття обґрунтованих управлінських рішень та ін. [135].

Засоби інформаційно-аналітичного характеру передбачають: здійснення моніторингу існуючого стану послуг в сфері організації залізничних перевезень з метою виявлення проблем, які здійснюють негативний вплив на організацію транспортного процесу; вивчення внутрішньогалузевих проблем та виявлення внутрішніх факторів деструктивного впливу; здійснення оцінки існуючого рівня розвитку потенціалу транспортної інфраструктури щодо організації послуг залізниць з транспортування; вивчення існуючої системи інформаційного забезпечення та супроводження транспортного процесу; визначення рівня сервісного та логістичного обслуговування, наявності об'єктів їх інфраструктури; розробки функціональної архітектури інтегрованої інтелектуальної системи управління розвитком послуг підприємств залізничного транспорту; розробку системи конкретних планів щодо підтримки розвитку інтегрованої інтелектуальної системи управління розвитком послуг підприємств залізничного транспорту; вивчення на підставі аналізу ступеня задоволення потреб та рівня лояльності споживачів транспортних послуг; розробку та реалізацію заходів щодо подолання існуючих диспропорцій в розвитку транспортної та логістичної інфраструктури залізниць тощо.

5. *Адміністративно-деліктні засоби.* Мова йде про заходи юридичної відповідальності за правопорушення на залізничному транспорті. Зокрема, маємо зауважити, що вони є складовою державного примусу, який постає методом впливу держави на свідомість і поведінку осіб, котрі допускають протиправні вчинки. Слід сказати, що питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, що регулює суспільні відносини у

---

<sup>135</sup>. Федорко І. П. Концептуальні засади формування інтегрованої інтелектуальної системи управління розвитком послуг підприємств залізничного транспорту. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки.* 2014. Вип. 9(3). С. 130-134. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu\\_en\\_2014\\_9\(3\)\\_\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_en_2014_9(3)__32)



сфері організації залізничних перевезень, відзначаються перманентними заходами, які більшою мірою залишаються у проєкті. Наразі ще у 2020 році Верховною Радою України було ухвалено в першому читанні законопроект «Про управління відходами» (№2207-1-д), згідно якого передбачалося суттєве збільшення штрафів за викидання сміття з вагонів і ходіння по коліям (ч. 3 статті 109 КУпАП). Зокрема, ідеться про викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів та проходу по залізничних коліях у невстановлених місцях. Депутатами навіть пропонувалося збільшити штрафи за ці порушення в 15 разів – з 34-170 грн до 1700-2550 грн., однак надалі справи не пішли і санкції за відповідні адміністративні порушення так і залишилися на тому ж рівні [<sup>136</sup>].

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне сформулювати такі пропозиції щодо оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту, серед яких: а) доповнення статті 109 КУпАП частиною 7, що передбачатиме встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог безпеки руху поїздів і маневрової роботи; б) доповнення КУпАП статтями 133-5 «Порушення правил надання або ігнорування вимог щодо надання інформації у встановлені терміни уповноваженому органу учасниками перевізного процесу про допущені порушення правил безпеки руху поїздів», 133-6 «Порушення правил експлуатації власних вантажних вагонів»; в) встановлення адміністративної відповідальності за повторне вчинення порушень правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті, куріння у вагонах (у тому числі в тамбурах) приміських поїздів, правил перевезення небезпечних речовин або предметів ручною кладдю на залізничному транспорті; г) збільшення штрафів

---

<sup>136</sup>. Рада може збільшити штрафи за викидання сміття з вагонів та ходіння по коліях URL : <https://www.railinsider.com.ua/rada-mozhe-zbilshyty-shtrafy-za-vykydannya-smittya-z-vagoniv-ta-hodinnya-po-kolii/>

за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних із викиданням сміття з вагонів і ходінням по коліям.

6. *Адміністративно-примусові засоби*, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень, забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки на залізничному транспорті і притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

7. *Адміністративно-профілактичні засоби*. Вони виступають одним із найважливіших напрямів діяльності спеціальних суб'єктів, спрямованих на убезпечення залізничних перевезень, відновлення та збереження сприятливого стану громадського порядку на залізничному транспорті, стану навколишнього середовища, протидії деліктності тощо. Ефективність профілактики як засобу забезпечення безпечних та надійних перевезень багато в чому залежить від рівня організації роботи й адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері організації руху поїздів, що дозволяють створювати необхідні умови, які б унеможливили скоєння порушень в залізничній сфері; від уміння організувати роботу так, щоб жодне порушення залізничних правил, норм і стандартів не залишалось без покарання. Соціально-правове значення заходів профілактики як засобів забезпечення залізничних перевезень та відповідного правопорядку полягає в тому, що у системі припинення, попередження й адміністративних стягнень повинна враховуватися можливість застосування заходів відновлення порушеного порядку, що має неабияке значення для зміцнення законності, оскільки є особливим видом адміністративного примусу.

8. *Контрольно-наглядові засоби*. Згідно Закону України «Про залізничний транспорт» державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті України здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Більш докладно цьому питанню присвячено наступний підрозділ дисертаційного дослідження.

Наведена вище класифікація адміністративно-правових засобів забезпечення залізничних перевезень дозволяє сформулювати їх характерні ознаки, серед яких:

- наявність правової форми, їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах, тобто широкість правової бази, що регулює застосування відповідних адміністративно-правових засобів;
- системність і комплексність застосування, що підвищує їх ефективність;
- можливість застосування обмеженим колом уповноважених суб'єктів управління залізничним транспортом;
- можливість несення загальноспрямованого характеру, специфічність якого зумовлена об'єктом відповідних суспільних відносин, що складаються під час функціонування залізничного транспорту;
- втіленість у реальність у вигляді вольових юридично значимих дій суб'єктів управління залізничним транспортом;
- розглядаються як один із можливих варіантів поведінки, що характеризується «діяльністю», наявністю процесуального змісту, спрямованого на досягнення суспільно корисних цілей, наповнення яких визначається у кожному конкретному випадку на основі розсуду уповноважених суб'єктів управління залізничним транспортом.

Таким чином, викладене дозволяє визначити адміністративно-правові засоби забезпечення залізничних перевезень як сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава через спеціально уповноважену публічну адміністрацію впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою створення організаційних, правових та економічних основ для функціонування конкурентного ринку залізничних перевезень в Україні та підвищення ефективності управління ними, задоволення потреб національної економіки і населення в перевезеннях, покращення їх якості та зменшення розміру транспортної складової у вартості товарів і послуг.

## **2.4. Публічний контроль як засіб адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень**

Для всіх видів транспорту, у тому числі залізничного, якість, швидкість та надійність перевезень є головним завданням. Ефективне функціонування залізничної галузі, як і будь-якої організації, залежить від раціонально побудованої структури управління, провідне місце в якому належить контролю як однієї з його функцій. Будь-який вид управління, у тому числі залізничними перевезеннями, немислимий без контролю, тобто не можна керувати, не перевіряючи виконання встановлених норм, вимог та правил, не виявляючи фактичного стану справ на керованих об'єктах. Контроль – найважливіша умова нормального функціонування залізничної галузі. Крім названих вище «людський чинник», тобто професійна надійність працівників, є визначальним у забезпеченні безпеки на транспорті.

Найтипівішими передумовами здійснення контрольних заходів на залізничному транспорті є причини: технічного (падіння деталей рухомого складу пасажирського поїзда на колію; зіткнення чи сходи рухомого складу під час виконання маневрової роботи; зіткнення пасажирських, вантажних поїздів або іншого рухомого складу з автотранспортними засобами або іншими самохідними машинами на залізничних переїздах з причин порушення вимог ПТЕ; наїзд на сторонні предмети, деталі верхньої будови колії, рухомого складу візки, лейтери, гальмові башмаки тощо; порушення технічних умов навантаження і кріплення вантажу, що не викликали вихід вантажу за встановлений габарит навантаження, але призвели до відчеплення вагона від поїзда на будь-якій станції, окрім кінцевої; відмови в роботі електричної централізації; виникнення на шляху прямування несправностей локомотива, що спричинили зупинку пасажирського чи вантажного поїзда на перегоні чи станції

з вимогою допоміжного локомотива тощо) [<sup>137</sup>], правового (порушення правил норм і стандартів на залізничному транспорті, у тому числі під час надання послуг населенню у перевезеннях), екологічного (через споживання паливних, лісових і земельних ресурсів, мінеральних і будівельних матеріалів, використання залізничним транспортом інших природних ресурсів, транспортне забруднення середовища) фінансового та господарського характеру.

Ці та інші характерні порушення нормальної роботи залізничного транспорту актуалізують питання про контроль за дотриманням законодавства у сфері залізничних перевезень та переконує у тому, що в нинішніх умовах він (контроль) набуває суттєвого значення, оскільки саме ця галузь забезпечує взаємодію різних сфер матеріального виробництва та створює необхідні умови стабільного функціонування і комплексного розвитку його складових.

Удосконалення системи публічного адміністрування залізничними перевезеннями серед інших завдань ставить на порядок денний питання посилення контролю за збереженням і правильним використанням інфраструктури залізничного транспорту, дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, дотриманням правил технічної експлуатації залізниць України, правил обслуговування залізничних під'їзних колій тощо. Саме контроль є невід'ємною частиною системи управління залізничним транспортом. Не можна керувати, не перевіряючи виконання прийнятих рішень, приписів правових норм, не володіючи інформацією щодо фактичного становища справ. Відсутність належного контролю унеможлиблює досягнення цілей розвитку залізничного транспорту та формалізує усю систему управління залізничними перевезеннями. Контроль сприяє виконанню покладених на органи управління

---

<sup>137</sup>. Кацман М.Д., Морська Г.П., Родкевич О.Г. / Під ред. В.К. Мироненка. Безпека руху поїздів на залізничному транспорті: навч. посібник для студентів вузів залізничного транспорту. К.: ДЕТУТ, 2009. 452 с.

завдань, зміцненні їх зв'язків із суспільством та громадою. Він забезпечує умови, необхідні для чіткого функціонування управлінського апарату. Основу його складають контрольні правовідносини, що виникають лише із виконанням функцій контролю, реалізацією його цільових правовстановлень.

У зв'язку із притаманністю контролю усім формам державно-управлінської діяльності, контрольні правовідносини так само виступають як видова підсистема суспільних правовідносин в цілому. Їх можна трактувати як результат регулятивного впливу правових норм на фактичні суспільні відносини. Тобто за своєю природою це суспільні відносини певного виду, урегульовані нормою права. Вони вбирають усі основні риси правовідносин взагалі і разом з тим мають певні відмінності, серед яких: а) відсутність свого предмету правового регулювання, оскільки мають міжгалузеву спрямованість. Зумовлено це тим, що контроль не обмежується однією сферою, а притаманний усім формам державно-управлінської діяльності, що свідчить про широкий характер контрольних правовідносин; б) специфічний (імперативний) метод їх регулювання, що знаходить вираження у тому, що одна сторона наділена тільки обов'язками, а інша – тільки правами (поноваженнями). Такий метод відображає пріоритет суб'єкта контролю як наділеного владними повноваженнями контрольно-наглядового характеру. Звідси і особливий спосіб їх формування: в усіх випадках вони виникають за ініціативою контролюючої сторони (суб'єкта контролю) без волі тієї, що контролюється (об'єкта контролю). У них найбільш чітко і повно виявляється владне веління, що складає зміст імперативного методу. Саме це й відрізняє такі відносини від управлінських, яким властивий адміністративно-правовий метод регулювання і який складеться за ініціативою однієї із сторін; в) наявність імперативних зв'язків між суб'єктами та об'єктами контролю; г) наявність широкого кола суб'єктів, наділених контрольно-владними повноваженнями.

Контроль, на думку переважної більшості вчених, полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, та сприянні

подальшому його розвитку [<sup>138</sup>, с. 29; <sup>139</sup>, с. 43]. «Контроль», – наголошує Т.С. Кичилюк, – слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки» [139, с. 43].

«Ступінь участі в чомусь» – один із варіантів тлумачення лексеми «контроль» – слід розглядати як здійснення будь-якої дії. У цьому випадку в значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», наявний ще один зміст, який іноді залишається поза увагою, – протидія чомусь небажаному. У такому розумінні слово «контроль» доцільніше тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [<sup>140</sup>, с. 62].

Сутність контролю, на думку О.Ф. Андрійко, полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, та сприянні подальшому його розвитку [138, с. 29]. Майже аналогічної точки зору дотримується В.Б. Авер'янов, розглядаючи правову природу контролю, основний акцент вчений робить на його властивості щодо спостереження та перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок

---

<sup>138</sup>. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 304 с.

<sup>139</sup>. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук / Т.С. Кичилюк. К. : Нац. аграр. ун-т, 2007. 232 с.

<sup>140</sup>. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Володимир Миколайович Гаращук ; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003.

і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [141, с. 349]. Н.Р. Нижник, поділяючи позицію В.Б Авер'янова, слушно наголошує про те, що «контроль полягає в тому, щоб не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості» [142, с. 57]. Його мета полягає не тільки в отриманні оперативно-аналітичної інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявлення і припинення різних правопорушень і відхилень від заданих параметрів, але й аналіз причин та умов, що породжують відповідні порушення, а також коректування діяльності цих органів з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності [143, с. 257-258].

Головним у розумінні сутності контролю є те, що він, як правило, здійснюється шляхом спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання [144, с. 30; 145, с. 88].

---

<sup>141</sup>. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2-х т. Т. 1 : Загальна частина / редколегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

<sup>142</sup>. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н.Р. Нижник. Київ, 1997. 72 с.

<sup>143</sup>. Васильєв А. С. Адміністративне право України: (загальн. частина) : навч. посіб. Харків : Одісей, 2001. 288 с.

<sup>144</sup>. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 38 с.

<sup>145</sup>. Собакарь А. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. *Науковий*



В. Шестак асоціює контроль із самостійною чи зовнішньою ініційованою діяльністю уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [<sup>146</sup>, с. 26].

Незалежно від того, ким і як контроль проводиться, він характеризується, перш за все, глибоким та різнобічним проникненням в оперативно-службову діяльність підконтрольних об'єктів. Тому контролю притаманні специфічні методи: обстеження, ревізії, перевірки підконтрольних об'єктів. Зокрема, за таких умов не лише виявляються порушення, але й застосовуються заходи щодо їх усунення і недопущення в майбутньому шляхом поліпшення всієї роботи підконтрольної установи чи організації. У більшості випадків контроль здійснюється всіма без виключення органами державної влади та місцевого самоврядування безпосередньо чи через спеціальні контролюючі апарати відносно підлеглих та підвідомчих їм органів, організацій та посадових осіб. Тобто, таким чином контроль є одним із основних компонентів державного управління у повсякденній службовій діяльності кожної посадової особи. Водночас, не слід забувати про таку специфічну форму діяльності як інспектування, яке, на наше переконання, не слід розглядати в якості окремої, протилежної контролю форми публічного адміністрування, пов'язуючи із наглядом. Переважно інспектування є формою контролю, засобом перевірки виконання поставлених завдань, оцінки ситуації та прийняття обґрунтованих рішень із подальшим вжиттям відповідних заходів, у тому числі й примусового характеру. Інспектування здійснюється шляхом перевірки виконання поставлених завдань, особливість якої полягає у тому, що вона здійснюється під

---

*вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 3. С. 86–91.*

<sup>146</sup>. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.

час повсякденного керівництва та управління і спрямована на те, щоб виявити становище справ з виконання конкретних постанов, рішень, різного роду вказівок вищестоячих органів. Отже, перевірка виконання – це різновид оперативного контролю, що відрізняється від повсякденного лише найближчою своєю метою, конкретністю і обмеженістю об'єкта перевірки.

Характерними ознаками інспектування є: 1) оперативність в діях інспектуючих, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок вищестоячих органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектуючого, що дозволяє розв'язувати організаційні питання на місці без затримок та зайвої бюрократії; 3) швидке та ефективно усунення виявлених недоліків та досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи щодо усунення недоліків, виявлених під час інспектування.

У сфері функціонування залізничного транспорту та забезпечення організації відповідних перевезень контролю за дотриманням норм, правил і стандартів приділяється підвищена увага. Водночас не слід забувати й про нагляд, специфіка якого виявляється під час перевірки лише законності дій конкретного об'єкта. Тим більше, що в нормативних документах, спрямованих на організацію та здійснення контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті, контроль вказується разом із наглядом (наприклад, можна згадати наказ Укртрансбезпеки № 1149 від 30 листопада 2017 року «Про затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної служби України з безпеки на транспорті на 2018 рік» [<sup>147</sup>], наказ Міністерства інфраструктури України № 365 від 22 червня 2020 року «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового

---

<sup>147</sup>. Про затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної служби України з безпеки на транспорті на 2018 рік: наказ Укртрансбезпеки № 1149 від 30 листопада 2017 року URL :<https://dsbt.gov.ua/uk/storinka/nakaz-ukrtransbezpeky-no-1149-vid-30112017-pro-zatverdzhennya-richnogo-planu-zdiysnennya>

(позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства, норм і стандартів у сфері залізничного транспорту» [100], постанова Кабінету Міністрів України № 298 від 06 березня 2019 року «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [148] та ін.).

Виступаючи з одного боку як звужений контроль, нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що: по-перше, нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; по-друге, у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарного впливу; по-третє, адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як

---

<sup>148</sup>. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 298 від 06 березня 2019 року URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2019-%D0%BF#Text>

контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [<sup>149</sup>].

У поєднанні термінів контролю та нагляду доцільно вести мову про їх співвідношення в контексті «позавідомчого контролю», який здійснюють спеціально створені відповідно до законодавства органи, і «прокурорського нагляду», який реалізують органи прокуратури» [<sup>150</sup>, с. 59].

«Нагляд, як відмінний від контролю організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання, – слушно наголошує А.О. Собакарь, – є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, спрямованою на систематичне спостереження за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства» [<sup>151</sup>, с. 61].

За умови нагляду, на відміну від контролю, існує можливість оцінки відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. Нагляд як правовий інструмент сприяє досягненню належної (правомірної) поведінки всіх суб'єктів права (підприємств, установ, організацій, громадян) в певній сфері публічного управління. Наразі для держави, суспільства і громадян має важливе значення, щоб забезпечувалися безпека дорожнього руху, екологічна і пожежна безпека тощо. Це можливо лише шляхом правового впливу на ці об'єкти. Тобто, виконання вказаних завдань є безпосереднім обов'язком держави, за умови

---

<sup>149</sup>. Гарашук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності: республ. міжвідомч. наук. зб.* / Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2002. Вип. 54. С. 349-350.

<sup>150</sup>. Руденко М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю та нагляду у сфері управління. *Право України*. 1996. № 9. С. 59-60.

<sup>151</sup>. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. С. 58-63.

невиконання якої держава несе повну відповідальність перед суспільством, оскільки суспільство, у свою чергу, делегувало державі виконання цих повноважень, пов'язаних з публічним управлінням [152].

Окрім того, і законодавство, і правозастосовна практика не дають підстав вважати, що для адміністративного нагляду специфічно «повне невтручання» в оперативну діяльність обстежуваних об'єктів. Таке твердження вірно лише відносно органів, що здійснюють позавідомчий нагляд (наприклад, прокурорський) та входять до системи управління, не володіючи адміністративно-владними повноваженнями. Нагляд, що має місце на залізничному транспорті, пов'язаний із оперативним управлінням, адже він є своєрідним проявом управлінської функції.

Навіть, не заперечуючи тісний зв'язок нагляду і контролю, все ж існують об'єктивні підстави для їх розмежування. В той же час, на відміну від контролю, попри багато спільних ознак, мета нагляду полягає в: отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері суспільних відносин; застосуванні заходів попередження правопорушень (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); наданні допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановленні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжитті заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Відтак, різноманітність поглядів щодо співвідношення цих двох категорій свідчить про складність і водночас їх важливість у справі розмежування та з'ясування сутності під час застосування в умовах функціонування залізничного транспорту. Відтак, нагляд виступає складовим, але водночас самостійним елементом більш широкої категорії «контролю». Він ніби доповнює контроль і є його невід'ємною ланкою. Основна відмінність між ними полягає у сферах їх

---

<sup>152</sup>. Собакаръ А. О. Місце адміністративного нагляду в механізмі забезпечення правопорядку. *Науковий вісник Сіверщини. Серія : Право*. 2017. № 1. С. 117-125. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/shssl\\_2017\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/shssl_2017_1_14)

застосування і засобах реалізації. Тому на відміну від контролю нагляд характеризується відсутністю організаційних зв'язків між суб'єктами і об'єктами, які знаходяться у відокремленому та невідпорядкованому стані; можливістю застосування спеціальних засобів впливу у процесі здійснення наглядових заходів; систематичною перевіркою спеціальних правил, вимог, норм тощо.

Виступаючи в якості виробничо-технологічного комплексу відповідних підприємств, залізничний транспорт призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та наданні інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності, а відтак уся сфера транспортного обслуговування населення, надання йому соціально-значущих комунікаційних послуг, задоволення потреб у перевезеннях вимагає застосування комплексу заходів контрольного-наглядового характеру з перевірки відповідності дотримання вимог, визначених законодавством.

Розвиток наукових міркувань про сутність, зміст та особливості розмежування понять контролю та нагляду гальмуються прогалинами у цьому питанні чинного законодавства, адже в досліджуваній галузі такий вид контролю не отримав належного трактування. Колишнє Положення про порядок здійснення державного нагляду за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 3 червня 1997 р. № 204, трактувало контроль на залізничному транспорті як «нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями вимог чинних актів законодавства, правил, норм, інструкцій, якими регламентовано вимоги безпеки руху поїздів на залізничному транспорті» [153]. Ототожнення цих двох понять унеможливорює розуміння їх сутності та змісту, надання вичерпної

---

<sup>153</sup>. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного нагляду за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті : наказ Міністерства транспорту України від 3 червня 1997 р. № 204 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1232-04#Text>

характеристики, адже залежність між собою, покликаність виконувати одні й тіж функції, однакова спрямованість на зменшення рівня аварійності та підвищення рівня безпеки залізничних перевезень вказує на недоречність розуміння контролю виключно через нагляд [154].

Особливості контролю за дотриманням транспортного законодавства та вибору її форми зумовлюються характерними особливостями даної галузі, відсутністю єдиного методу правового регулювання, специфікою суспільних відносин у транспортній сфері, наявністю значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють транспортну діяльність, врегулюванням окремих питань транспортної діяльності нормами інших галузей права, наявністю значної кількості імперативних норм та застарілих нормативно-правових актів, здійсненою раніше кодифікацією в окремих галузях транспорту, значним впливом міжнародного законодавства [155].

На цей час ефективний розвиток галузі залізничного транспорту в Україні істотно гальмують такі фактори як паліативне, недосконале законодавство; здійснення необміркованого, часто нелогічного державного регулювання діяльності залізничного транспорту з порушеннями функцій ретельного аналізу, несвоєчасної або й відсутньої реакції на негативну динаміку показників якості пасажирських перевезень; контролю за подоланням кризових явищ в сфері дотримання «залізничної» безпеки.

Таким чином, аналіз сутності процесів контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері залізничних перевезень свідчить про те, що його головним завданням є створення повноцінної й несуперечливої системи

---

<sup>154</sup>. Собакарь А.О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Харків, 2012. 556 с.

<sup>155</sup>. Довженко Є. В. Деякі проблеми адаптації транспортного законодавства України до Європейського законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 6(44). С.73–77.

нормативно-правових актів, яка спроможна забезпечити стабільне і тривале регулювання діяльності транспортно-залізничного комплексу країни.

За умов вищезазначеного, питання про контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері залізничних перевезень набуває все більшої актуальності і потребує вжиття відповідних заходів з боку органів державної влади і посадових осіб, які наділені правом законодавчої ініціативи. Процес контролю за дотриманням законодавства у сфері залізничних перевезень є одним із засобів підвищення ефективності правового регулювання, забезпечення верховенства закону і захисту прав людини в транспортній галузі та має здійснюватися на засадах єдиної ролі розвитку та вдосконалення національного транспортного законодавства.

Цьому питанню законодавцем приділяється відповідна увага, створено нормативне підґрунтя застосування контрольних заходів на залізничному транспорті. Зокрема, у першу чергу слід згадати Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, де на відміну від спеціального транспортного законодавства визначено поняття державного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства [156]. Іншими словами, державний контроль законодавцем розуміється як законодавчо регламентована діяльність уповноважених державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення діянь, що суперечать вимогам чинного законодавства.

---

<sup>156</sup>. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.



Водночас, у «залізничному» законодавстві питання нормативного упорядкування застосування контрольних заходів та з'ясування сутності контролю під час залізничних перевезень не розв'язано. Якщо у Законі України «Про транспорт» контролю приділено одну статтю 41, де зазначено, що «контроль за додержанням законодавства на транспорті здійснюють відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень», то Закон України «Про залізничний транспорт» [8] взагалі не приділяє цьому питанню будь-якої уваги, ігноруючи та фактично не закріплюючи основних положень щодо організації та здійснення контролю за різними напрямками функціонування цього виду транспорту. Єдине що про контроль частково згадується у статті 16-1 (зазначено, що «державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб проводиться шляхом планових, позапланових, рейдових перевірок (перевірка на дорозі)») та у статті 16-2 (зазначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства, норм на ... залізничному транспорті») [39].

У сфері забезпечення безпеки залізничних перевезень основні засади організації контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті визначено у Положенні про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті, затвердженому наказом Міністерства інфраструктури України від 24 грудня 2020 року № 842. Проте контрольно-наглядова діяльність під час залізничних перевезень у положенні іменується як внутрішній аудит (безперервний процес здійснення моніторингу за дотриманням СУБР), що здійснюється в межах окремого підприємства залізничного транспорту [157].

---

<sup>157</sup>. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті: наказ Міністерства інфраструктури України 24 грудня 2020 року № 842 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text>

З урахуванням наразі відсутності цілісного нормативного підґрунтя організації та здійснення контрольно-наглядових заходів під час функціонування залізничного транспорту (і до речі не лише з наряду забезпечення безпеки руху поїздів) доцільним виглядає прийняття *Положення про публічний контроль за додержанням законодавства на залізничному транспорті*, що має бути схвалене постановою Кабінету Міністрів України, та визначатиме вихідні засади організації та здійснення державного, громадського та корпоративного (виробничого) контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб, додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, забезпеченням безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв.

Із урахуванням специфіки функціонування залізничного транспорту контроль у сфері залізничних перевезень за функціональною належністю можна сміливо поділяти на адміністративний (загальний і внутрівідомчий) та технічний. Останній дозволяє вчасно виявляти дефекти конструктивних елементів і усувати їх, тим самим прямо впливати на стан безпеки залізничних перевезень. Стаціонарні та мобільні автоматизовані комплекси діагностування для контролю технічного стану на ходу поїзда дозволяють визначати такі параметри та несправності як: температуру буксового вузла та загальмованих коліс; дефекти коліс по колу кочення; геометричні параметри коліс; наявність деталей, що волочаться; габаритні розміри; нерівномірність завантаженості; сповзання букси з шийки осі та інші.

Технічний контроль здійснюється з метою перевірки відповідності нормативно визначеним вимогам технічних пристроїв, елементів інфраструктури, рухомого складу і т.ін. Тобто мова йде про дотримання суб'єктами залізничних перевезень технічних правил, норм і стандартів, діючих на сьогодні у сфері функціонування залізничного транспорту, зокрема

Технічного регламенту безпеки інфраструктури залізничного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 494 [9], Технічного регламенту безпеки рухомого складу залізничного транспорту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1194 [76], наказу Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил технічної експлуатації міжгалузевого промислового залізничного транспорту України» від 01 жовтня 2009 року № 1014 [<sup>158</sup>], наказу Міністерства промислової політики України «Про затвердження Правил технічної експлуатації залізничного транспорту промислових підприємств» від 15 лютого 2010 року № 70 [<sup>159</sup>], наказу Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Інструкції про порядок застосування засобів ваговимірювальної техніки на залізничному транспорті України» від 31 липня 2012 року № 442 [<sup>160</sup>], наказу Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів» від 26 січня 2007 року № 54 [<sup>161</sup>], постанови Кабінету Міністрів України від 03

---

<sup>158</sup>. Про затвердження Правил технічної експлуатації міжгалузевого промислового залізничного транспорту України: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 01 жовтня 2009 року № 1014 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-09#Text>

<sup>159</sup>. Про затвердження Правил технічної експлуатації залізничного транспорту промислових підприємств: наказ Міністерства промислової політики України від 15 лютого 2010 року № 70 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0237-10#Text>

<sup>160</sup>. Про затвердження Інструкції про порядок застосування засобів ваговимірювальної техніки на залізничному транспорті України: наказ Міністерства інфраструктури України від 31 липня 2012 року № 442 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1716-12>

<sup>161</sup>. Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 26 січня 2007 року № 54. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0162-07#Text>

жовтня 2018 року № 797 «Про затвердження модулів оцінки відповідності у сфері залізничного транспорту» [162] тощо.

Окремо слід згадати державні стандарти, вимоги яких обов'язково підлягають опрацюванню та контролю дотримання відповідності, серед яких ДСТУ EN 45545-2:2017 «Залізничний транспорт. Протипожежний захист рухомого складу. Частина 2. Вимоги щодо вогневої поведінки матеріалів та компонентів» [163], ДСТУ EN 13674-1:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Залізниця. Частина 1. Залізничні рейки Вігноле 46 кг/м та вище» [164], ДСТУ EN 13230-2:2018 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 2. Попередньо напружені шпали моноблочні» [165], ДСТУ EN 13230-3:2018 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 3. Посилені шпали з подвійним блоком» [166], ДСТУ EN 13230-4:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 4. Попередньо напружені

---

<sup>162</sup>. Про затвердження модулів оцінки відповідності у сфері залізничного транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 03 жовтня 2018 року № 797. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2018-%D0%BF#Text>

<sup>163</sup>. ДСТУ EN 45545-2:2017 «Залізничний транспорт. Протипожежний захист рухомого складу. Частина 2. Вимоги щодо вогневої поведінки матеріалів та компонентів». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=74846](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=74846)

<sup>164</sup>. ДСТУ EN 13674-1:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Залізниця. Частина 1. Залізничні рейки Вігноле 46 кг/м та вище». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=74019](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=74019)

<sup>165</sup>. ДСТУ EN 13230-2:2018 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 2. Попередньо напружені шпали моноблочні». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=80522](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=80522)

<sup>166</sup>. ДСТУ EN 13230-3:2018 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 3. Посилені шпали з подвійним блоком». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=80523](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=80523)

опори для перемикачів і перетину» [<sup>167</sup>], ДСТУ EN 13232-2:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Стрілки та переїзди. Частина 2. Вимоги до геометричної конструкції» [<sup>168</sup>], ДСТУ EN ISO 3381:2018 «Залізничний транспорт. Акустика. Вимірювання шуму всередині залізничних транспортних засобів» [<sup>169</sup>] та багато інших.

На відміну від технічного загальний контроль на залізничному транспорті здійснюється органами та їх посадовими особами, контрольні повноваження яких прямо не визначені законодавством, проте це не може слугувати підставою для заперечення такої форми реалізації їх компетенції, оскільки контроль є необхідним елементом будь-якої управлінської діяльності. Насамперед, мова йде про контрольну діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, окремих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

«Президентський контроль, – за слухними міркуваннями О.М. Музичука, – слід розуміти як один із видів державного контролю, що здійснюється Президентом України як безпосередньо під час реалізації ним нормотворчих та установчих повноважень, так і за допомогою спеціально утворених ним органів (підрозділів, служб) з перевірки дотримання правоохоронними органами

---

<sup>167</sup>. ДСТУ EN 13230-4:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Бетонні шпали та опори. Частина 4. Попередньо напружені опори для перемикачів і перетину» URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=74002](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=74002)

<sup>168</sup>. ДСТУ EN 13232-2:2015 «Залізничний транспорт. Колія. Стрілки та переїзди. Частина 2. Вимоги до геометричної конструкції». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=74003](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=74003)

<sup>169</sup>. ДСТУ EN ISO 3381:2018 «Залізничний транспорт. Акустика. Вимірювання шуму всередині залізничних транспортних засобів». URL : [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=81383](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=81383)

чинного законодавства, якості виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих повноважень» [170, с. 243].

Згідно статей 106 і 107 Конституції України Президент України здійснює контроль у сфері залізничних перевезень як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [171].

Парламентський контроль за додержанням законодавства на транспорті, у тому числі й залізничному, здійснює Верховна Рада України, яка, як представницький орган усього народу України, єдиний орган законодавчої влади в системі органів української держави, наділена контрольними повноваженнями та здійснює такі діяльність через народних депутатів України, які реалізують право законодавчої ініціативи; беруть участь в обговоренні законопроектів та інших питань, пов'язаних із забезпеченням належного рівня залізничних перевезень на засіданнях Верховної Ради України, «Днях Уряду України», парламентських слуханнях, у парламентських комітетах і комісіях; звертаються на сесії Верховної Ради України із запитом щодо реалізації окремих напрямів національної транспортної стратегії України тощо.

Як вищий орган виконавчої влади, Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням вимог правил, нормативів і стандартів на залізничному транспорті: по-перше, в межах норм статей 113, 116, 117 Конституції і законів України за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у залізничній галузі, а по-друге, шляхом звітування з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України [171].

---

<sup>170</sup>. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 481 с.

<sup>171</sup>. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31. Ст. 241. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням вимог залізничних перевезень у формах: одержання письмових та усних пояснень, документів від підконтрольних суб'єктів; підготовки інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань реалізації актів Кабінету Міністрів України; перевірки повноти усунення порушень, виявлених попередніми перевірками; залучення в установленому порядку спеціалістів для проведення перевірок; участі у засіданнях колегій, нарадах, що проводяться підконтрольними суб'єктами; проведення моніторингу стану і процесів реалізації цих актів [<sup>172</sup>, с. 145].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури залізничного транспорту, з питань безпеки на залізничному транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою руху поїздів є Міністерство інфраструктури України [<sup>173</sup>].

Відповідно до покладених завдань Міністерство інфраструктури України затверджує порядок перевірки цистерн для перевезення небезпечних вантажів, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, норм і стандартів на залізничному транспорті, затверджує вимоги до перевірки конструкції та технічного стану колісного транспортного засобу, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних та ін. [173].

Особливу роль в здійсненні контролю за виконанням загальнообов'язкових правил залізничних перевезень покладено на

---

<sup>172</sup>. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 195 с.

<sup>173</sup>. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті – Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), основними завданнями якої є: 1) реалізація державної політики з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування (далі - автомобільний транспорт), міському електричному, залізничному транспорті; 2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті; 3) здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті; 4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері автомобільного, міського електричного, залізничного транспорту [174].

Відповідно до покладених на Укртрансбезпеку завдань вона: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на залізничному транспорті; здійснює нагляд за додержанням вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища залізничним транспортом; здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов; здійснює контроль і нагляд за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів (крім дорожнього перевезення небезпечних вантажів, яке контролюється Національною поліцією, та перевезення морським та річковим транспортом, що здійснюється Морською адміністрацією); здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності; проводить перевірки за додержанням суб'єктами господарювання, фізичними особами та юридичними особами вимог законодавства про транспорт; здійснює контроль наявності, видачу дозвільних документів на здійснення перевезень та контроль відповідності виду перевезення, що фактично здійснюється тощо [174].

---

<sup>174</sup>. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF#Text>



Окреме місце в системі організації контролю на залізничному транспорті займає внутрішньовідомчий контроль, основні задачі якого полягають у:

- контролі за дотриманням дисципліни з приводу виконання всіма підприємствами та організаціями встановлених планових завдань, використання основних фондів та оборотних засобів, дотримання суворого режиму використання трудових, матеріальних та грошових ресурсів;

- забезпеченні повного стягнення транспортних платежів, зборів та штрафів, збереження власності та майна на залізничному транспорті, забезпечення достовірності обліку та звітності;

- припинення порушень планової, фінансової і штатної дисципліни, марнотратного використання державних коштів, матеріальних цінностей і фондів економічного стимулювання.

Такий внутрішньовідомчий (або корпоративний) контроль здійснюється спеціально створюваними службами з безпеки руху на підприємствах залізничного транспорту, до завдань яких належить:

- розроблення, впровадження та забезпечення функціонування систем управління безпекою руху на підприємстві;

- визначення порядку базової підготовки з навчання безпеки руху персоналу підприємства;

- документування інформації;

- складання звітності з питань безпеки руху;

- здійснення превентивних заходів щодо запобігання виникненню транспортних подій на підприємстві;

- обмін інформацією щодо безпеки руху між підрозділами підприємства;

- розроблення та контроль заходів щодо досягнення загальних показників безпеки для підтримання та покращення рівня безпеки, а також виконання планів та процедур щодо їх досягнення;

- здійснення внутрішнього аудиту з питань безпеки руху [157].

Окрім служб з безпеки руху на підприємствах залізничного транспорту можуть утворюватися наглядова рада з безпеки руху (далі – наглядова рада) як

орган найвищого рівня з питань безпеки руху, яку очолює вища посадова особа підприємства та комісія з безпеки руху як органи вищого рівня з питань безпеки руху, яку очолює керівник з безпеки руху. Організаційною формою роботи наглядової ради є засідання, які можуть проводитися як на регулярній, так і нерегулярній основі [157].

Отже, процес контролю, в якій би сфері він не відбувався, у тому числі й на залізничному транспорті, складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню, нормативів), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів їх досягнення.

Традиційно за видами контроль поділяють на попередній (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. За процедурою здійснення всі ці види контролю схожі, оскільки спрямовані на сприяння якомога ближчому досягненню встановлених цілей організації. Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, зазвичай, є дуже важливим, оскільки дозволяє запобігти реалізації неефективного управління. Він фактично має профілактичний характер. В той же час відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами даного управлінського рішення та суб'єктами попереднього контролю.

На відміну від попереднього поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей. Сутність такого контролю, в першу чергу, в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, попередженні можливих ускладнень, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозиції з удосконалення роботи.

Яскравим прикладом дієвості здійснення заходів поточного контролю на транспорті можна вважати роботу Укртрансбезпеки та ревізорів з безпеки руху поїздів, якими у 2019 році за порушення вимог нормативних документів з

питань безпеки руху було притягнуто до відповідальності 1169 працівників у т.ч. 567 керівників, із 63 них звільнено з роботи – 35 працівників у т.ч. 16 керівників, оголошено догани 1021 працівнику у т.ч. 551 керівнику. Крім того, за допущені транспортні події до дисциплінарної відповідальності притягнуто 697 працівників [175].

Узагальнюючий, заключний характер притаманний підсумковому контролю на залізничному транспорті, який забезпечує кінцевий результат організації контрольних-наглядових заходів.

Незалежно від видів контролю, що здійснюється у сфері залізничних перевезень, такий контроль реалізується у різних формах, найбільш застосовуваними можна вважати:

- перевірки, які відповідно до статті 16-1 Закону України «Про транспорт» поділяються на планові, позапланові та рейдові;
- внутрішній аудит безпеки руху;
- моніторинг дотримання вимог безпеки руху поїздів;
- оцінку відповідності, сумісності, придатності до використання та перевірку інфраструктури залізничного транспорту. Процедури оцінки і перевірки та перелік елементів інфраструктури залізничного транспорту, його систем управління та функціонування, складових частин технічного, технологічного, організаційного та кваліфікаційного забезпечення такої інфраструктури, а також перелік нормативних документів, які встановлюють обов'язкові вимоги до них, та методи оцінки і перевірки визначаються порядком оцінки відповідності, сумісності, придатності до використання та перевірки;
- розслідування, під час яких з'ясовуються всі обставини, через які відбулась транспортна подія, їх причини, наслідки та виявлені винні у цьому особи. На підставі матеріалів розслідування та проведених під час розслідування позачергових перевірок або технічних ревізій з питань безпеки

---

<sup>175</sup>. Стан справ аварійності на транспорті в Україні за 2019 рік / Директорат з безпеки на транспорті Міністерства інфраструктури України, 2020. URL : <https://mtu.gov.ua/files/bezpeka/>

руху у структурних підрозділах або службах залізниць розробляються та здійснюються заходи щодо запобігання та недопущення повторення подібних порушень із пропозиціями щодо покращення стану безпеки руху.

Окрім вище наведеного публічний контроль за додержанням законодавства у сфері залізничних перевезень складають державний (здійснюється посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на наземному транспорті), корпоративний (здійснюється в середині АТ «Укрзалізниця») та громадський контроль. Останній найчастіше пов'язують із реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики на транспорті. Це досягається, здебільшого, створенням спеціальних підрозділів – пресслужб та служб опитування та аналізу настроїв громадськості. Якщо перші в основному інформують засоби масової інформації про стан діяльності та перспективні заходи державних органів, то другі вивчають можливу реакцію населення, споживачів транспортних послуг та розробляють рекомендації щодо її врахування при реалізації стратегії та здійсненні політики організації.

За напрямками державний контроль у сфері залізничних перевезень можна поділити на контроль за додержанням:

- вимог своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України;
- вимог безпечного функціонування залізничного транспорту;
- ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом;
- правил охорони навколишнього природного середовища від шкідливого впливу залізничного транспорту.

– вимог законодавства щодо забезпечення безперешкодного доступу осіб з інвалідністю до інфраструктури залізничного транспорту та рухомого складу залізничного транспорту;

– суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог правил обслуговування залізничних під'їзних колій;

– вимог правил приймання вантажів до перевезення, обов'язкових для дотримання всіма учасниками перевезення вимог щодо розміщення, закріплення вантажів, способу навантаження, розвантаження вагонів, забезпечення безпеки руху, збереження залізничного рухомого складу та вантажів;

– суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог законодавства, норм і стандартів щодо кваліфікаційних та інших вимог до працівників підприємств залізничного транспорту

– вимог законодавства стосовно виконання приписів щодо усунення порушень вимог законодавства, норм і стандартів, виданих за результатами проведення попереднього заходу державного нагляду (контролю).

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що контроль у сфері залізничних перевезень слід визначати як передбачений переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання перелік контрольно-наглядових заходів, спрямованих на здійснення перевірки виконання суб'єктом господарювання при здійсненні ним діяльності обов'язкових вимог щодо здійснення залізничних перевезень та надання супутніх послуг, встановлених законами або прийнятими у відповідно до них нормативно-правовими актами.

Особливостями публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень є такі:

1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання;

2) здійснення основного переліку контрольних заходів спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті;

3) суб'єкти контрольної діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними повноваженнями;

4) широкий діапазон цілей і завдань за усіма аспектами класичного управління та контролю господарських операцій з ресурсами, кадрами, виробництвом, фінансами, інвестиціями на залізничному транспорті;

5) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок.

Відтак, на сьогодні, основними завданнями реформування системи публічного контролю у галузі залізничних перевезень є: оптимізація організаційних структур контролю та недопущення дублювання контрольних функцій, зміна пріоритетів – від інспектування до внутрішнього контролю; визначення з урахуванням європейського досвіду методології здійснення контролю на залізничному транспорті і внутрішнього аудиту з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур; створення належної інформаційно-комунікаційної інфраструктури залізничної галузі тощо.

## Висновки до розділу 2

Вивчення особливостей механізму адміністративно-правового регулювання перевезень залізничним транспортом дозволило сформулювати такі висновки:

1. Визначено характерні ознаки системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини на залізничному транспорті під час його функціонування, зокрема: є найбільш кодифікованим масивом в українському транспортному законодавстві; наявність у «залізничному» законодавстві, на відміну інших підгалузей транспортного законодавства, великої кількості імперативних норм, правила яких можуть бути замінені будь-якою іншою умовою; відчутний вплив на залізничне законодавство норм міжнародного транспортного права, який має взаємний характер: в окремих випадках внутрішнє законодавство знаходить відображення у законодавстві, що регулює міжнародне перевезення; дія значної кількості імперативних норм, правила яких не можуть бути замінені будь-якою іншою умовою; наявність значної кількості норм і правил «технічного» регулювання, що зумовлено необхідністю регулювання відносин щодо забезпечення руху залізничного транспорту, адже вони виникають у зв'язку з використанням витоків підвищеної небезпеки, до яких віднесено різні технічні пристрої, споруди, механізми, правова основа названих відносин містить відповідні технічні правила; побудова нормативно-правових актів регулювання залізничної галузі на засадах субординації, що визначається компетенцією органів, які їх видали, та змістом таких актів; ієрархічна адміністративно-владна побудова нормативно-правових актів, що регулюють насамперед публічно-правові відносини на залізничному транспорті, на чолі із Законом України «Про залізничний транспорт» та Статутом залізниць України; міжгалузевий характер регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті.

2. Система управління залізничною системою України побудована за галузево-територіальним принципом та передбачає три рівні суб'єктів

публічного адміністрування залізничною галуззю, зокрема: 1) вищі (Кабінет Міністрів України); 2) центральні (галузеві) (Міністерство інфраструктури України, державні служби окремих видів транспорту, органи управління залізниць, органи юридичних осіб – підприємств транспорту) та 3) місцеві (місцеві ради, державні адміністрації, інші спеціально уповноважені органи відповідно до їхньої компетенції) органи управління.

3. Адміністративно-правові засоби, що застосовуються для регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті, запропоновано розглядати в широкому і вузькому сенсі. Їх поділено на: 1) регулятивні; 2) дозвільні; 3) заборонні; 4) інформаційно-аналітичні; 5) адміністративно-деліктні; 6) адміністративно-примусові; 7) адміністративно-профілактичні та 8) контрольно-наглядові засоби.

4. Встановлено особливості публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень, серед яких: 1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання; 2) здійснення основного переліку контрольних заходів спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті; 3) суб'єкти контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними повноваженнями; 4) широкий діапазон цілей і завдань за усіма аспектами класичного управління та контролю господарських операцій із ресурсами, кадрами, виробництвом, фінансами, інвестиціями на залізничному транспорті; 5) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Шляхи вдосконалення законодавства України у сфері функціонування залізничного транспорту та практики його реалізації з урахуванням норм міжнародного права та позитивного зарубіжного досвіду**

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.

Найефективнішим методом управління залізничними перевезеннями протягом досить тривалого часу вважалося пряме державне управління. Однак, починаючи з кінця 80-х років ХХ століття, традиційні способи та підходи до управління та розвитку залізницями у країнах розвинутої транспортної інфраструктури змінилися. Саме у цей період ідея приватизації державних монопольних підприємств, насамперед залізничного спрямування, стає дуже затребуваною. До основних причин перегляду підходів до управління та необхідності реформування на той період слід віднести не зовсім ефективну діяльність державних підприємств саме у сфері залізничного транспорту, що пов'язано із неефективним функціонуванням державних залізничних

монополій, наявністю як позитивних та негативних аспектів результатів фінансово-господарської діяльності. Водночас, зарубіжна практика показала, що повне ігнорування можливостей держави, що має достатні фінансові та матеріальні ресурси, необхідні для підтримки та розвитку об'єктів залізничної інфраструктури, розробки та впровадження інновацій, навряд чи можливе, та заважатиме стійкому розвитку залізничної галузі.

Необхідність гармонізації національної правової системи регулювання залізничних перевезень слід розглядати як неминучий процес нормотворчого характеру, спрямований на застосування у законодавстві України міжнародних норм транспортного права та усунення колізій та протиріч між різними галузями та інститутами транспортного права, а також всередині них. Такий процес пов'язаний наразі із характерними тенденціями розвитку сучасної світової транспортної системи, до складу якої входить і залізнична галузь, на довгострокову перспективу, зокрема в частині: поглиблення спеціалізації транспортного процесу як за вантажами, так і за напрямками доставки з урахуванням попиту на вузькоспеціалізовані транспортні засоби, нові види пакування, спеціалізовані термінали тощо; подальшого злиття транспортних та експедиторських підприємств, створення великих міжнародних транспортно-розподільних центрів у вузлах, що забезпечують стикування різних видів транспорту та надійні канали зв'язку; підвищення надійності залізничних перевезень, у тому числі шляхом створення дублюючих транспортних комунікацій світового значення з орієнтацією на забезпечення безпеки та надійності відповідних сполучень.

Як предмет, у першу чергу міжнародних угод, міжнародно-транспортні перевезення відіграють в житті людини важливу роль, що вимагає забезпечення як особистої безпеки перевізників, безпеки багажу і вантажів, так і високих технічних параметрів, швидкісного режиму, доступності та комфорту, а також удосконалення інтеграційної політики щодо входження вітчизняної залізничної мережі та системи публічно-правового адміністрування галузю до європейського та світового транспортного простору. У зв'язку із цим створення

та розвиток міжнародно-правових норм у сфері функціонування залізничного транспорту передбачає поетапну гармонізацію законодавства та адміністративних актів різних держав, територією яких виконуються перевезення.

Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV законодавство у галузі транспорту віднесено до пріоритетної сфери, що підлягає адаптації уже на першому етапі виконання програми [<sup>176</sup>, <sup>177</sup>, <sup>178</sup>]. Відповідно до цього зовнішньою проблемою відносно залізничного транспорту є зміна законодавства України з метою досягнення Україною відповідності критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Імплементация норм ЄС у вітчизняне законодавство в сфері транспорту вносить суттєві зміни в організацію роботи залізничного комплексу.

Міжнародні залізничні перевезення здійснюються на підставі двосторонніх та багатосторонніх угод, конвенцій та правил, що укладають відповідні органи держав-учасниць.

Основним нормативним джерелом міжнародного регулювання залізничних перевезень пасажирів і вантажів є Конвенція про міжнародні залізничні перевезення, у якій визначено єдині правила, що стосуються

---

<sup>176</sup>. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. URL : <http://www.customs.com.ua/php/document.php?ISN =18518>

<sup>177</sup>. План імплементації Держави 2008/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради про інтероперабельність залізничної системи в межах Співтовариства. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1148-р. К. :КМУ, 2014.

<sup>178</sup>. Директива 2008/57/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 17 червня 2008 року про оперативну сумісність/ інтероперабельність залізничних систем у межах Співтовариства. URL : <http://doszt.gov.ua/content/media/Direktiva-57-UA.pdf>

міжнародного залізничного сполучення і допуску залізничного обладнання для використання в міжнародному сполученні, зокрема:

- a) «Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення пасажирів»;
- b) «Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів»;
- c) «Регламент про міжнародне перевезення небезпечних вантажів»;
- d) «Єдині правила до договорів про використання вагонів у міжнародному залізничному сполученні»;
- e) «Єдині правила до договору про використання інфраструктури в міжнародному залізничному сполученні»;
- i) «Єдині правила про затвердження технічних стандартів і прийняття єдиних технічних приписів, що застосовуються до залізничного обладнання, призначеного для використання в міжнародному сполученні»;
- g) «Єдині правила про допуск залізничного обладнання, що використовується в міжнародному сполученні» [179].

Окремо слід виділити Додаток В до конвенції – Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів, які регулюють питання виключно міжнародних залізничних перевезень вантажів. Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів є додатком до конвенції діє тільки щодо даних перевезень, список яких визначають учасники цих правил. Його вимоги використовують стосовно будь-якого договору перевезення вантажів за плату на залізниці, у разі, якщо території прийому і видачі вантажу перебувають у двох різних країнах – членах конвенції. Дотримання Єдиних правил до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів не залежить від території дислокації чи місця роботи та громадянства сторін, які підписали договір. Ці вимоги поширюються також на

---

<sup>179</sup>. Про приєднання до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) із застереженнями: Закон України від 5 черв. 2003 р. № 943-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 2003. № 39. С. 342

договори, що регулюють залізничні перевезення на платній основі, у тому випадку, якщо територія приймання вантажу та пункт його видачі розташовані у двох різних країнах, одна з яких обов'язково має бути учасницею конвенції. А також, якщо сторони згодні з тим, що договір відповідає вимогам Єдиних правил до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів (§ 1-2 ст. 1).

Єдині правові розпорядження також не встановлюють ні обов'язкової форми накладної, ні мов її заповнення, закріплюючи можливість сторін договору перевезення узгоджувати ці питання між собою. Тобто Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів надають право міжнародним асоціаціям перевізників самим встановлювати зразки накладних за згодою своїх клієнтів. У сфері організації та здійснення міжнародних перевезень вантажів залізничним транспортом одним із перших було укладено Угоду про міжнародне залізничне вантажне сполучення, що набрало законної сили з 01.11.1951 р. та дотримується дотепер.

Публічно-правове забезпечення реалізації єдиної політики ЄС у сфері функціонування залізничного транспорту активно розпочалося, при цьому поступово, із запровадженням конкретних кроків створення нормативного підґрунтя транспортних реформ, а саме:

- статтею 70 Паризького Договору було скасовано дискримінаційні тарифи на залізничне перевезення вугілля та сталевих виробів;
- Положення 11/60 Римського Договору відмінило дискримінаційні тарифи щодо залізничних перевезень усіх видів вантажів;
- Директивою 1017/68 закладено інституційні основи кооперації при перевезенні вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним видом транспорту;
- Директивою 1191/69 передбачено можливість компенсацій з боку держави за умови здійснення соціально значущих залізничних перевезень;
- Директивою 1107/70 визначено активну участь держави у розвитку європейської залізничної інфраструктури;

- Директивою 91/440 виокремлено функції управління залізничною інфраструктурою від транспортних операцій;
- Директивою 95/18 запроваджено обов'язкове ліцензування транспортно-експедиторських компаній, що здійснюють залізничні перевезення;
- Директивою 95/19 затверджено порядок користування залізничною інфраструктурою та формування відповідних тарифів;
- Директивою 96/49 встановлено вимоги щодо дотримання правил перевезення небезпечних вантажів, розроблених ЄЕК;
- Директивою 2001/12 ухвалено відкриття доступу для транспортних компаній до трансєвропейської залізничної системи та ін.

У сфері розвитку публічно-правового забезпечення залізничних перевезень надзвичайно важливу роль відіграє Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 16 вересня 2014 р. [<sup>180</sup>], виконання положень якої Україною передбачає імплементацію 8 директив і 4 регламентів. Однак повної імплементації Регламенту (ЄС) № 1371/2007 відносно українських залізничних пасажирських перевезень, на жаль, не відбулося, хоча згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1148-р [<sup>181</sup>] було розроблено Плани імплементації лише по трьох з восьми директив, зокрема в частині [<sup>182</sup>]:

---

<sup>180</sup>. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 16 вересня 2014 р. URL : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248387631](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631)

<sup>181</sup>. Про схвалення розроблених Міністерством інфраструктури планів імплементації деяких актів законодавства ЄС з питань залізничного транспорту: розпорядження Кабінету Міністрів України № 1148 від 26.11.2014 URL : [http://kodeksy.com.ua/norm\\_akt/source-КМУ/type-Розпорядження/1148-26.11.2014.htm](http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Розпорядження/1148-26.11.2014.htm)

<sup>182</sup>. План імплементації Регламенту № 1371/2007 Європейського Парламенту та Ради Про права та обов'язки пасажирів, які користуються

- 1) розробки Державної цільової програми забезпечення доступу до залізничних перевезень осіб з обмеженими можливостями;
- 2) розробки стандартів якості послуг із перевезення пасажирів залізничним транспортом;
- 3) впровадження системи управління якістю з метою підтримки якості послуг з перевезення пасажирів залізничним транспортом;
- 4) визначення державного органу, відповідального за контроль якості послуг з перевезення пасажирів залізничним транспортом.

Окрім цього, Згідно з Додатком XXXII до Угоди про асоціацію, до 2022 року Україна мала імплементувати в національне законодавство також: Директиву Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 р. про розвиток залізниць Співтовариства; Директиву Ради 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. про ліцензування залізничних підприємств; Директиву 2001/14/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2001 р. про розділення пропускнуої здатності залізничної інфраструктури і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою (остаточно закріплено недискримінаційні принципи користування залізничною інфраструктурою, механізми ціноутворення, порядок сертифікації в сфері забезпечення безпеки руху поїздів, а також загальну політику в галузі функціонування залізничного транспорту); Директиву 2004/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. про безпеку залізниць у Співтоваристві; Директиву 2007/59/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів в залізничній системі Співтовариства; Директиву 2008/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 р. про інтероперабельність залізничної системи в межах Співтовариства; Директиву Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами;

---

залізничним

транспортом

URL :

[www.kmu.gov.ua/document/247841269/Action%20Plan\\_1371-2007\\_EU.Pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/247841269/Action%20Plan_1371-2007_EU.Pdf)

2007 р. про громадські пасажирські перевезення залізничним та автомобільним транспортом; Регламент Ради (ЄЕС) 1371/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про права та обов'язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом; Регламент (ЄС) 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня 2010 р. стосовно Європейської залізничної мережі для конкурентоздатності вантажних перевезень; Регламент Ради (ЄЕС) 1192/69 від 26 червня 1969 р. про спільні правила стандартизації звітності підприємств залізничного транспорту [114].

Основним є те, що у залізничні директиви «вбудовані» норми міжнародного права та інших нормативно-правових актів ЄС. Важливим загальним зауваженням щодо імплементації залізничних директив ЄС є те, що в своєму змісті директиви містять перехресні посилання (тобто побудовані за так званим «принципом матрьошки») на виконання інших зобов'язань, що вже прийняті в ЄС або в інших міжнародних організаціях. Тобто насправді директив і регламентів, інших правил та норм, які необхідно впровадити в Україні, буде набагато більше. Зауважимо, що до деяких технічних стандартів, норм і правил перевезень вантажів та пасажирів, що розроблені в рамках Міжнародних залізничних організацій, Україна вже приєдналась або таке приєднання стоїть на порядку денному, наприклад, у двосторонніх відносинах України з іншими державами або в міжнародних залізничних організаціях. Нагадаємо, що інституційна інтеграція (в межах міжнародних та регіональних інституцій) спрямована на гармонізацію насамперед правових систем. Для так званої гармонізації, або зближення, двох залізничних правових систем (перша з них представлена організацією ОТІФ, друга – організацією ОСЗ, до якої входять усі країни простору 1520) не є обов'язковим впровадження жорстких директив ЄС [183, с. 49].

---

<sup>183</sup>. Оцінка впливу Угоди про асоціацію/ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця, чл.-кор. НААН України, д-ра екон. наук Т.О.Осташко, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Шинкарук Л.В. ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув.



Слід наголосити, що реформування системи управління та адміністративно-правового забезпечення функціонування залізничного транспорту в ЄС відбувалося в декілька етапів – до 2000-х років та після, що пов'язано із застосуванням комплексу заходів з розбудови інтегрованого Європейського залізничного простору та створення паралельно Європейського залізничного Агентства, як суб'єкта відповідального за надання технічної підтримки для безпеки і сумісності робіт.

Представлений у 2004 році третій залізничний пакет передбачав: впровадження відкритого доступу прав для міжнародних залізничних перевезень, включаючи каботаж; введення Європейської ліцензії, що дозволяє машиністам циркулювати по всій європейській мережі, при цьому відповідати основним вимогам, що стосуються їх рівня освіти, віку, фізичного і психічного здоров'я, конкретних знань і практичної підготовки навичок водіння; положення щодо прав пасажирів залізничного транспорту, а саме – більш широке коло прав, встановлення мінімальних стандартів якості, що повинні бути гарантовані для всіх пасажирів на всіх лініях. Окрім цього був й ще один (четвертий) пакет реформ системи управління залізничною галуззю.

Основним в усіх пакетах реформ європейської залізничної системи було досягнення єдиної мети, спрямованої на стимулювання конкуренції та інновацій на ринку пасажирських та вантажних перевезень, забезпечення безпеки та надійності в європейській залізничній мережі, скорочення адміністративних витрат для залізничних компаній та вихід на ринок нових операторів надання залізничних послуг, зміцнення ролі менеджерів інфраструктури, забезпечення відкриття внутрішніх пасажирських залізниць для нових учасників і служб, залучення кваліфікованих і мотивованих співробітників в секторі залізничного транспорту [<sup>184</sup>, с. 45-46].

---

НАН України". Київ, 2014. 102 с

<sup>184</sup>. Панфілова О.Є. Правові засади політики ЄС у сфері залізничного транспорту. *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 35-50.

Для української системи залізничних перевезень підвищення рівня конкурентоспроможності вбачається також і у приєднанні до сучасного технічного регулювання, яке діє в країнах ЄС, та визначаються принципами Нового підходу до технічної гармонізації та стандартів, прийнятого ще у 1985 році, а також Глобального підходу до технічних умов, випробувань та сертифікації, прийнятого у 1989 році. Реалізація обох документів забезпечується через впровадження відповідних директив, що визначають базові вимоги до інтероперабельних (експлуатаційно сумісних) високошвидкісних і традиційних залізничних ліній та їх підсистем: структурних підсистем, інфраструктури, енергопостачання, системи управління й сигналізації, здійснення перевезень і управління ними, рухомого складу, експлуатаційних підсистем, технічного обслуговування і ремонту, систем обробки й передачі даних для пасажирських і вантажних перевезень. Зокрема мова йде про директиви 96/48/ЄС (високошвидкісні залізничні системи) та 2001/16/ЄС (транс'європейські стандартні залізничні системи) [183].

Ці директиви встановлюють базові вимоги стосовно інтероперабельних (експлуатаційно сумісних) високошвидкісних і традиційних залізничних ліній та їхніх підсистем: структурних підсистем, інфраструктури, енергопостачання, системи управління і сигналізації, здійснення перевезень і управління ними, рухомого складу, експлуатаційних підсистем, технічного обслуговування і ремонту, систем обробки та передачі даних для пасажирських і вантажних перевезень. До кожної з цих підсистем розроблено технічні специфікації (TSI) інтероперабельності, яких усього шість і які покривають вісім основних підсистем залізничного транспорту. Наприклад, технічна специфікація інтероперабельності підсистеми «Інфраструктура» транс'європейської залізничної мережі затверджена Рішенням Комісії ЄС від 30 травня 2002 р. 730-735/2002 відповідно до ст. 6 (абзац 1) Директиви 96/48/ЄС. Не можна не згадати і оновлену директиву щодо інтероперабельності 2008/57/ЄС «Про оперативну сумісність/інтероперабельність залізничних систем у межах Співтовариства», яка відмінила дві попередні директиви, проте технічні

специфікації (TSI), порядок їх розробки та введення в експлуатацію структурних підсистем залізниць залишаються діючими [<sup>185</sup>, с. 45].

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 [<sup>186</sup>]. 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

---

<sup>185</sup>. Никифрук О. Імплементация директив ЕС щодо залізничного транспорту в законодавство України: позитивні та негативні наслідки. *Економіст*. 2013. № 10. С. 15-20. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ\\_2013\\_10\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2013_10_5)

<sup>186</sup>. Рачинська А. В. Зарубіжний досвід реформування та підвищення економічної безпеки залізничного транспорту. *Економічний форум*. 2017. № 1. С. 50-58. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor\\_2017\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2017_1_9)

Act), а також Закону «Про модернізацію залізничного транспорту» (Rail Transportation Improvement Act), які на нормативно-правовому рівні забезпечили фінансування AMTRAK та CONTRAIL 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 [187].

«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

---

<sup>187</sup>. Моделі функціонування залізничних перевезень. Огляд іноземного досвіду. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України  
URL : <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29219.pdf>

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 [188].

Фактично першу повноцінну реформу залізниць було проведено у Швеції наприкінці 1980-х рр., яка розпочалася із поділу залізничної монополії на два сектори: інфраструктурний та експлуатаційний. Національна залізнична мережа

---

<sup>188</sup>. Позднякова Л.О. Соціально-економічна модель розвитку залізничного транспорту України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2002. 30 с.

Швеції загальною протяжністю 17118 км. складається з магістральних залізничних ліній – ліній, що мають стратегічне значення, та інших залізниць – допоміжних гілок, під'їзних шляхів, інфраструктури морських портів. Усі магістральні лінії і частина інших залізниць належить державі [<sup>189</sup>, с. 23].

Майже аналогічним чином йшов процес реформування залізниць у Німеччині, що розпочався у 1994 році, коли було створено акціонерне товариство «Німецькі залізниці».

У 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, що 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 рухомим складом і пропонують послуги пасажирських і вантажних перевезень; сторонніх організацій, що надають послуги з обслуговування та ремонту інфраструктури та рухомого складу, інформаційні, будівельні і т.ін. Через такі зміни на ринку залізничних перевезень Німеччини були створені інтегровані підприємства. Вони є формою залізничних компаній, що виконують усі 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 зв'язків всередині компанії [<sup>190</sup>].

---

<sup>189</sup>.

Транспорт

Швеції.

URL :

<http://www.geograf.com.ua/sweden/787-sweden-transport>

<sup>190</sup>. Куманов В.М., Тюлькіна К.О. Проблеми та перспективи розвитку транспортної інфраструктури: досвід зарубіжних країн та України. URL : <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.05.10.html>

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'єднаній системі 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 [191].

Не зовсім успішним вважається досвід реформування залізниць у Великій Британії, наслідком чого стало приватизація залізниць, передача рухомого складу у відання лізингового холдингу, розділення інфраструктури і перевезень; продаж франшиз на пасажирські перевезення; створення лізингових компаній, які надають в оренду рухомий склад; створення декількох операторів вантажних перевезень [187].

Ключовим елементом лише на рівні законодавчої бази став документ High Level Output Specification (HLOS), в основу якого покладено зобов'язання в рамках формулювання вимог до таких показників роботи залізничного транспорту як провізна здатність, обсяг перевезень, а також визначення обсягів фінансування. Незалежним регулятором безпеки та реалізації економічних заходів на залізничному ринку Великобританії є Служба регулювання залізниць,

---

<sup>191</sup> Масько А. М. Реформування залізничного транспорту в Україні. *Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 33. С. 26-34. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ifrctr\\_2019\\_33\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ifrctr_2019_33_6)

яку було утворено у 1994 році. Незалежна від інших відомств, згадана служба забезпечує реалізацію громадських інтересів у залізничній галузі. Особливістю правового статусу цієї служби є оприлюднення залізничної стратегії Урядом лише після узгодження її службою з іншими зацікавленими установами та громадськістю. Основні функції Служби регулювання залізниць полягають у: визначенні виробничих завдань, засобів фінансування, організації моніторингу та забезпеченні продуктивності залізничних перевезень, контролю та регулювання операторів, поїздів, надання інформації та дотримання закону про конкуренцію [192].

Наразі лібералізація ринку залізничних перевезень у Великій Британії та відповідні реформаційні заходи не лише не покращили, а й навпаки набагато ускладнили систему управління та адміністративно-правового забезпечення залізниць, адже утворилася найскладніша структура із громіздкою системою взаємодії між учасниками ринку та органами загального управління залізничним транспортним. Як наслідок, такі дії не призвели до бажаного результату, не зробили систему управління залізничними перевезеннями ефективною, та насамкінець повернули залізниці знову під державний контроль.

Різні підходи до розвитку залізничної галузі свідчать про невиробленість єдиного бачення управління залізничним сектором економіки будь-якої країни світу. Зрозуміло й те, що стратегія тотальної приватизації, очевидно, є найбільш неприйнятною, оскільки приватний сектор не в змозі повною мірою забезпечити вирішення загальнодержавних завдань. Тому у світовій практиці реформування залізниць відбувається не лише з використанням цілей та можливостей економічного інструментарію, а у комплексі з іншими, насамперед організаційно-правовими, заходами та поетапно. Більше того, деякі країни змушені були кардинально переглядати національну транспортну політику та повертатися по суті до колишніх схем. Яскравим прикладом є Нова Зеландія, де

---

<sup>192</sup>. Інформація про Департамент транспорту Великобританії. URL : <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport/about>



залізниця була корпоратизована ще у 1982 р., у 1993 р. вона була приватизована, у 2003 р. державою було прийнято рішення знову взяти її під власний контроль та, нарешті, у 2008 р. повністю націоналізувала залізничний транспорт [193, с. 9].

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 [190].

Свого часу зарубіжними вченими було виділено декілька видів інституційних моделей реформування системи публічного адміністрування залізничним транспортом [194, с. 68-71], 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

---

<sup>193</sup>. Петренко Е. А. Стратегія інституційних перетворень у сфері залізничного транспорту. *Економіка промисловості*. 2011. № 2-3. С. 99-103. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr\\_2011\\_2-3\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2011_2-3_17)

<sup>194</sup>. Естіваль Ж.-П. Організаційні моделі залізниці: національні критерії побудови. *Залізничний транспорт України*. 2005. № 1. С. 68–71.

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 відділення 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 [195].

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);

---

<sup>195</sup>. 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. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdnuzt\\_2005\\_9\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdnuzt_2005_9_46).

- створення нового регулюючого органу як реакція на нові вимоги в ході реформи залізниць (SRA у Великобританії, STB у США) [<sup>196</sup>].
- 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) [<sup>197</sup>].

Кожна з країн проходила підготовчий етап до реформ, застосовувалися різні методи та інструменти для реформування, але єдиною була мета, незалежно від того, в якому стані знаходилася залізнична галузь чи які перед нею стояли виклики. Перед початком реформ у кожній з країн було розпочато підготовчий процес, створювалася фундаментальна основа для реформ, змінювалося нормативно-правове підґрунтя, обиралася певна методика та інструментарій. Враховуючи різноманітні варіації проведених реформ (чи то

---

<sup>196</sup>. Цвірко О.О. Інтеграція України в міжнародну транспортну систему шляхом демонополізації залізничного транспорту / О.О. Цвірко. *Причорноморські економічні студії*. Випуск 38-2. 2019. С. 5-9.

<sup>197</sup>. Паламарчук І. В. Інтеграція українського залізничного транспорту в європейську транспортну систему / І. В. Паламарчук. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2018. № 62 дод. С. 27-29. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp\\_2018\\_62dod](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2018_62dod)

розподілення транспортної інфраструктури, чи відділення перевізної складової від транспортної інфраструктури тощо), збереглася цілісність сектора залізничного транспорту – як інфраструктурна єдність так і функція перевезень. Було вжито заходів щодо розвитку конкуренції та створення єдиних вимог як щодо доступу до інфраструктури, так і доступу до ринку взагалі [<sup>198</sup>]

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.

З урахуванням зарубіжного досвіду основу імплементації його позитивних надбань в механізм адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень складатиме комплекс заходів щодо:

1) забезпечення повної імплементації директив ЄС і Регламент (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту і ради Європи від 23.10.2007 р. про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту; 2) комплексної модернізації інфраструктури залізничного транспорту та інфраструктурного сполучення з мережею закордонних залізниць; 3) запровадження універсальних стандартів з моніторингу та контролю безпеки у сфері залізничних перевезень та оперативної ліквідації аварій та надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті; 4) правового забезпечення технологічної єдності залізничної мережі та єдиних стандартів організації і формування маршрутів руху поїздів, оптимального завантаження маршрутів та ділянок з обмеженими пропускними

---

<sup>198</sup>. Coyle J. J. The Management of Business Logistics. 5ed / J. J. Coyle, E. J. Bardi, C. J. Langley. St. Paul (Minn.) : West Publishing Co., 2010. 232 p.

здібностями залізничної інфраструктури, єдиної системи диспетчеризації руху на залізничній мережі; 5) упровадження світових технічних стандартів функціонування залізниць для забезпечення безперешкодного інтегрування в міжнародну транспортну систему; 6) оновлення тягового та іншого рухомого складу, продовження поетапної модернізації і подальшого розвитку залізничної мережі, забезпечення сумісності з TEN-T і регіональними залізничними мережами ЄС; 7) забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю адміністративних, економічних і фінансових питань згідно з Директивою 91/440/ЄС про розвиток залізниць Співтовариства; 8) упровадження технічних стандартів інтероперабельності та системи оцінки відповідності з урахуванням норм Директиви 2008/57/ЄС; 9) забезпечення жорсткого державного контролю за рівноправним доступом до інфраструктури залізничного транспорту відповідно до Директиви 2001/14/ЄС; 10) реалізації програм розвитку мережі міжнародних транспортних коридорів, транзитного потенціалу країни та інтеграції залізничного транспорту України в європейську транспортну систему.

### **3.2. Заходи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні**

Виробленню оптимальних заходів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні має передувати визначення характерних критеріїв, від яких залежить якість обслуговування залізничних перевезень, адаптування транспорту до нових зрушень та тенденцій світового транспортного господарства і т.ін. Детерміновано це низкою проблем, що наразі гальмують розвиток залізничної галузі та заважають ефективному адміністративно-правовому забезпеченню залізничних перевезень, серед яких:

- відсутність системного відновлення основних фондів;

- недостатність темпів та обсягів розбудови транспортної інфраструктури, техніко-технологічне відставання якої суттєво здорожує процес доставки товару та призводить до переорієнтації транспортних потоків;
- низький рівень залучених інвестицій та бюджетного фінансування залізничної галузі;
- недостатня швидкість перевезень, відсутність гарантій збереження вантажів, високий рівень транспортних тарифів та необґрунтовані затримки з боку перевіряючих органів на кордонах України, тобто не витримуються всі три головні умови транзиту – час, вартість та безпека доставки вантажу;
- недосконалість базових положень тарифної політики;
- відсутність послідовної державної політики щодо розвитку транзитного потенціалу України та розбудови пріоритетної транспортної мережі;
- недосконалість механізму компенсації за пільгові перевезення;
- відсутність розподілу між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями в частині надання рівних умов доступу до залізничної інфраструктури всім суб'єктам господарської діяльності;
- низька конкурентоспроможність вітчизняного залізничного транспорту на світовому ринку;
- суттєві вади в організації та забезпеченні пасажирських перевезень залізничним транспортом;
- проблема підвищення якості пасажирських перевезень та надання соціально-значущих публічних послуг під час залізничних перевезень;
- недостатня державна підтримка розвитку залізничної галузі;
- недостатня конкурентоспроможність українських залізниць;
- низька ефективність системи державного регулювання діяльності залізничного транспорту України;
- недостатній рівень організації міжнародних перевезень [199].

---

<sup>199</sup>. 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 :

Основними критеріями підвищення якості обслуговування залізничних перевезень, адаптування цього виду транспорту до нових зрушень та тенденцій світового господарства, досягнення ефективності адміністративно-правового забезпечення державних і суспільних інтересів, свободи підприємництва і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього природного середовища вчені пропонують вважати:

1) безпеку руху, що досягається безпекою інфраструктури та рухомого складу;

2) надійність, тобто здатність залізничної інфраструктури та рухомого складу безвідмовно функціонувати впродовж усього терміну їх експлуатації;

3) гнучкість, зокрема здатність залізничних перевізників швидко реагувати на зміну попиту споживачів продукції залізничного транспорту, забезпечуючи їх потрібним рухомим складом необхідної кількості та певних технічних характеристик у мінімальний термін;

4) швидкість, тобто здатність залізничних перевізників здійснювати перевезення на більшу відстань за менший проміжок часу;

5) інформативність, що передбачає здатність залізничних перевізників забезпечити споживачів продукції залізничного транспорту доступом до інформації щодо місцезнаходження вантажів або пасажирів на шляху слідування, часу їх прибуття у пункт призначення, тривалості навантажувально-розвантажувальних операцій у режимі реального часу за допомогою систем інформаційної техніки і технологій, засобів електричного зв'язку;

6) технологічна сумісність, а саме здатність залізничних перевізників забезпечити споживачів транспортної продукції рухомим складом, який виконує перевезення у міжнародному сполученні, що відповідав би міжнародним технічним і технологічним вимогам і забезпечував би перевезення без виконання перевантажувальних операцій;

7) здатність залізничних перевізників виконувати перевезення у форматі «від дверей до дверей», що досягається за допомогою здійснення комбінованих перевезень (залучення до перевезень вантажів інших видів транспорту);

8) продуктивність, а саме ефективність діяльності залізничного транспорту у процесі здійснення перевезення вантажів і пасажирів;

9) екологічність, що передбачає здатність залізничних перевізників забезпечити впровадження та використання рухомого складу, інфраструктури, ресурсів, які б дали змогу підвищити ефективність їх використання з одночасним збереженням природного середовища, зменшенням негативного впливу перевезень на нього, а також його поліпшенням на різних рівнях [<sup>200</sup>, с. 37-38].

Водночас, сучасна система адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень в Україні з огляду на світові стандарти забезпечення населення та суспільного виробництва у соціально значущих транспортних послугах далека від оптимальної, а відтак вимагає вжиття заходів організаційно-управлінського характеру.

Окремим питанням адміністративно-правового забезпечення належного рівня залізничних перевезень залишається стан безпеки руху поїздів та безпеки залізничних перевезень у цілому, що наразі знаходиться на середньому рівні, проте, кожна негативна подія у сфері безпеки тягне за собою значні моральні та матеріальні збитки як для транспортних організацій, так і для країни загалом, мають широкий суспільний резонанс, що негативно впливає на імідж певних залізничних компаній та галузі в цілому.

Забезпечення безпеки руху поїздів та в цілому залізничних перевезень було і залишається ключовим моментом стійкої роботи залізничного транспорту України. Відтак, логічно «залізничну» безпеку розглядати як правову категорію, у зв'язку з чим у це поняття необхідно включати різні аспекти суспільних

---

<sup>200</sup>. Уткіна Ю.М. Визначення якості обслуговування залізничних перевезень / Ю.М. Уткіна. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2009. № 26. С. 34-39.



відносин і господарської діяльності, а також комплекс заходів, спрямованих на забезпечення: безпеки здоров'я та життя громадян; безпеки під час транспортування вантажів; безпеки під час використання об'єктів та засобів транспортної інфраструктури; забезпечення економічної безпеки під час залізничних перевезень; забезпечення дотримання екологічних вимог на транспорті; забезпечення безпеки в інформаційній галузі; забезпечення пожежної, санітарної; хімічної, бактеріологічної, ядерної та радіаційної безпеки [201, с. 411].

Будь-які протиправні дії, що мають місце на залізничному транспорті, не тільки посягають на певні суспільні відносини, а й порушують нормальну роботу системи підвищеної небезпеки, яким є цей вид транспорту. Останній, як об'єкт захисту засобами адміністративно-правового спрямування, включає: а) весь рухомий склад залізниць, залізничні шляхи сполучення, території залізничних вокзалів і станцій; б) суспільні відносини, явища та процеси, що безпосередньо стосуються забезпечення перевезення пасажирів і вантажів; в) належну поведінку працівників залізничного транспорту. У свою чергу, переваги залізничного транспорту, його специфічні риси й особливості значною мірою детермінують злочинну діяльність на його об'єктах, роблять залізничні вокзали, станції, поїзди привабливими для злочинців і посилюють суспільну небезпеку відповідних злочинних посягань. Хоча самі по собі специфічні риси залізничного транспорту не несуть негативно-соціального навантаження, тобто особливості його функціонування при цільовому використанні є позитивними [202].

---

<sup>201</sup>. Лысак К. Проблемы транспортной безопасности российских железных дорог и пути их решения : Материалы ХLI Международной научно-практической конференции КазАКТ им. М. Тынышпаева «Инновационные технологии на транспорте: образование, наука, практика» (2-4 апреля 2017 г.), том 1. Алматы, 2017. С.411-414.

<sup>202</sup>. Бугаець А. В. Залізничний транспорт як об'єкт запобіжного впливу / А. В. Бугаець. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 116. С. 192-198. URL :

Безпека залізничних перевезень була і залишається ключовим індикатором якості та ефективності перевезень, надання населенню соціально-значущих транспортних послуг. Важливу роль в цьому процесі відіграє уповноважена публічна адміністрація, прикладом чого є наявність в США спеціального окремого державного органу, відповідального за безпеку на об'єктах залізничного транспорту – Управління транспортної безпеки, який здійснює усі контрольні заходи в межах роботи залізниць та їх інфраструктури.

Свого часу система управління безпекою руху поїздів в СРСР будувалася на адміністративних принципах із використанням «жорсткої» (суворо обов'язкової) нормативної бази. Водночас, в Європейському Союзі безпека залізничних перевезень забезпечується узгодженням місій, цілей і політик національних залізниць за допомогою «гнучкої» (добровільно-обов'язкової) нормативної бази. Загальна мета досягається внаслідок впровадження комплексної системи управління безпекою залізничних перевезень, що здійснюється при досягненні локальних цілей за допомогою відповідних методів, спрямованих на:

збір та аналіз даних, постановку цілей, проектування, організацію, контроль та вжиття коригувальних заходів;

ресурсне забезпечення системи, що включає фінансове, кадрове, методологічне та документальне забезпечення національного законодавства, міжнародної нормативної бази та іншої нормативної документації;

формування нормативної бази, підтвердження виконання вимог (доказ безпеки), нагляд за виконанням вимог, підготовку пропозицій щодо вдосконалення системи;

організацію контролю якості та безпеки єдиної перевізної послуги в міжнародному, національному та регіональному сполученні, що включатимуть процеси узгодження, затвердження та передачі-приймання результатів діяльності системи, виявлення невідповідностей, впровадження системи безпеки на місцях та відповідної претензійної роботи.

Наразі основним документом, що визначає структуру і функціонування систем управління безпекою руху на залізничному транспорті України, є Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті, затверджене Наказом Міністерства інфраструктури України від 24 грудня 2020 року № 842 [157], де вказано, що залізниці та підприємства залізничного транспорту загального користування забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, які користуються його послугами, а також безпеку руху поїздів [157].

Деякі вчені цей напрям організації нормальної роботи залізничного транспорту визначають більш узагальнено як «безпечний стан інфраструктури залізничного транспорту», тобто стан, за якого з установленою імовірністю власник забезпечує безпечне виконання всіх покладених на нього функцій, пов'язаний із забезпеченням безпеки життя і здоров'я людини, захисту навколишнього природного середовища, захисту прав споживачів під час надання послуг із перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом [203, с. 5].

Законом України «Про залізничний транспорт» «безпеку руху поїздів», визначено як «комплекс організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв» [8]. Водночас, це визначення не охоплює всіх особливостей забезпечення безпечного та безаварійного функціонування залізничного транспорту, не дає розуміння про загрози залізничній інфраструктурі, окреслення правових заходів запобігання їм та подолання тощо.

Слід сказати, що лише упродовж 9 місяців 2021 року на залізничному транспорті України сталося 869 транспортних подій, у яких 182 особи загинули та 134 особи отримали травми, з них: 1 катастрофа, без постраждалих; 480

---

<sup>203</sup>. Пужалов В.В. Технічний регламент з безпеки інфраструктури залізничного транспорту / В.В. Пужалов, І.В. Терлецька, В.М. Соколов, О.В. Соколов, Г.І. Тимофеев, Р.В. Бородай. *Залізничний транспорт України*. 2010. № 3. С.5.

аварій, з яких: 1) 316 аварій з особами, завдані рухомим складом залізничного транспорту, що переміщався, у яких 182 особи загинули та 134 отримали травми; 2) 164 аварії за участю залізничного транспорту (зіткнення, сходження з рейок рухомого складу залізничного транспорту, тощо), без постраждалих; 388 інцидентів, без постраждалих. Допущено 1 випадок катастрофи на Дніпровській дирекції залізничних перевезень регіональної філії «Придніпровська залізниця» АТ «Українська залізниця». У порівняння з аналогічним періодом 2020 року на залізничному транспорті України, сталося 578 транспортних подій, у яких 148 осіб загинули та 101 особа отримала травми, з них: 346 аварій, з яких: 1) 251 аварія з особами, завдані рухомим складом залізничного транспорту, що переміщався, у яких 148 осіб загинули та 101 отримала травми; 2) 95 аварій за участю залізничного транспорту (зіткнення, сходження з рейок рухомого складу залізничного транспорту, тощо), без постраждалих; 232 інциденти, без постраждалих. Протягом 9 місяців 2021 року на залізничних переїздах Укрзалізниці сталось 60 дорожньо-транспортних пригод, в яких 11 осіб загинули та 25 осіб отримали травми. За аналогічний період 2020 року на залізничних переїздах Укрзалізниці сталось 52 дорожньо-транспортні пригоди, в яких 8 осіб загинули та 25 осіб отримали травми [204].

Основним у цьому аналізі є те, що стан аварійності на залізничному транспорті за 9 місяців 2021 року у порівнянні з аналогічним періодом 2020 року суттєво погіршився. Зокрема, кількість транспортних подій зросла на 50,3%, кількість ДТП на залізничних переїздах і поза ними – на 15,4%, кількість загиблих на 37,5%, кількість аварій зі сторонніми особами, завданими рухомим складом залізничного транспорту, що переміщався – на 25,9% (при цьому

---

<sup>204</sup>. Аналіз стану безпеки руху та аварійності на наземному транспорті в Україні за 9 місяців 2021 року URL : [https://dsbt.gov.ua/sites/default/files/imce/Bezpeka\\_DTP/2021/analiz\\_avariynosti\\_9\\_misyaciv\\_2021.pdf](https://dsbt.gov.ua/sites/default/files/imce/Bezpeka_DTP/2021/analiz_avariynosti_9_misyaciv_2021.pdf)

кількість травмованих осіб на 32,7%, загиблих – на 23%), кількість зіткнень, сходжень з рейок рухомого складу залізничного транспорту – на 72,6% [205].

До основних причин аварій і катастроф на залізничному транспорті вчені відносять: а) несправність колій рухомого складу; б) несправність засобів сигналізації, централізації та блокування; в) помилки диспетчерів; г) неуважність і халатність машиністів. Найчастіше виникають надзвичайні ситуації при сходженні рухомого складу з колій, зіткненнях, наїздах на перепони на переїздах, при пожежах і вибухах безпосередньо у вагонах. Не виключаються розмови залізничних колій, обвали, осипи, зсуви, затоплення. Під час перевезення небезпечних вантажів, таких як газу, легкозаймисті, вибухонебезпечні, ядучі, отруйні та радіоактивні речовини, виникають вибухи, пожежі цистерн та інших вагонів. Найбільшу небезпеку для пасажирів становлять пожежі у вагонах. Обумовлюється це тим, що у вагонах (замкненому просторі) завжди перебуває велика кількість людей. Температура в осередку пожежі дуже швидко підвищується з утворенням токсичних продуктів горіння. Особливо небезпечним є пожежі в нічний час на великих перегонах, коли пасажирів сплять. З огляду на безпеку під час зіткнення потягу або сходження його з рейок найкращі місця в центральних вагонах потяга, адже в разі зіткнення потерпають крайні вагони – на їх руйнування припадає основна сила інерції. Трапляється, що й сам пасажир може стати причиною екстремальної ситуації [206].

---

<sup>205</sup>. Стан аварійності на автомобільному транспорті загального користування за 9 місяців 2021 року URL : <https://dsbt.gov.ua/uk/storinka/informaciya-pro-rezonansni-dtp-avariyi-katastrofy-u-2021-roci>

<sup>206</sup>. Веселов М. Ю., В.В.Ярошенко. Причини аварійності на залізничному транспорті та правові заходи щодо їх запобігання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 117-119. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch\\_2015\\_2\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2015_2_35)

Серед негативних чинників, що переважно мають місце в сфері організації та управління залізничним транспортом, можна виділити:

а) недоліки в організації робіт на окремих дільницях чи в сфері діяльності, безпосередньо пов'язаній з рухом поїздів (в диспетчерській службі, в роботі операторів, чергових по станції, начальників дільниць і т.ін.);

б) недоліки системи підбору та розстановки кадрів, що полягає у тому, що в сфері забезпечення безпеки руху транспорту використовуються особи, не маючи відповідної професійної підготовки. На цю обставину неодноразово зазначалось у рішеннях суду та представників органів досудового розслідування, рішеннях суб'єктів адміністративної юрисдикції посадовим особам, відповідальним за певну дільницю залізниці. Як свідчить статистика, у 41,7% випадків вказується про недопустимість подібних недоліків у сфері руху залізничного транспорту, оскільки вони сприяють скоєнню правопорушень, та про необхідність вжиття заходів щодо їх усунення;

в) недоліки в організації роботи на залізницях, пов'язаних зокрема із психофізіологічними змінами у осіб, відповідальних за організацію руху поїздів (перевтома, сонливість, слабкість тощо).

Негативним чином на безпеку руху залізничного транспорту справляє повна відсутність або слабкість контролю з боку адміністрації за дотриманням працівниками транспорту правил, які забезпечують безпеку його руху. Необхідність надсерйозного підходу до вивчення недоліків в організаційно-управлінській діяльності підтверджується не лише наведеними даними, але й тією увагою, що приділяється розв'язанню цієї проблеми у періодичній пресі, науковій літературі та соціальних мережах, а також результатами інших досліджень.

Якщо світовий досвід експлуатації вантажних і пасажирських вагонів показує те, що після закінчення нормативного терміну служби їх списують в основному через вихід з ладу технічних вузлів, їх елементів, устаткування, а також унаслідок корозійних руйнувань малоконструкції кузова й ходових

частин [207], в вітчизняна практика навпаки свідчить про продовження граничного терміну експлуатації рухомого складу, перманентного ремонту та оновлення. Водночас, експлуатація застарілого рухомого складу є економічно не вигідною, веде до значного підвищення вартості ремонтних робіт, зниження якості та безпеки перевезень, тому парк рухомого складу залізниць потребує не лише оновлення, а заміни на сучасний, більш досконалий. Масштабної модернізації потребує залізнична інфраструктура, фізичний знос якої перевищує 60 %, у т.ч. колійного господарства – 86 %. Тільки для того, щоб підтримувати її в робочому стані та не накопичувати прострочені ремонти щорічно необхідно модернізувати 800 км. колії, капітально ремонтувати 1000 км., середнього ремонту здійснити 800-1000 км., комплексно-оздоровчого - 750-800 км. У консалтинговій компанії А.Т. Kearney підраховали, що необхідно 56 млрд. грн. сукупних інвестицій в оптимізацію інфраструктури Укрзалізниці. В іншому випадку немає сенсу інвестувати в оновлення рухомого залізничного складу, якщо він не буде забезпечений відповідною транспортною інфраструктурою [208].

Аварійність посилюється тим, що транспортна інфраструктура не справляється з збільшенням обсягів експлуатаційної роботи і кількості транспортних засобів. Відтак, інфраструктурні зміни і розвиток рухомого складу, що провокують додаткову аварійність, в свою чергу, вимагає прийняття додаткових організаційних і правових заходів. Наприклад, збільшується кількість випадків дорожньо-транспортного травматизму серед учасників руху, особливо частими та значними за наслідками є транспортні пригоди, пов'язані

---

<sup>207</sup>. Марко В.В. Оновлення пасажирського вагонного парку шляхом капітально-відновлювального ремонту / В.В. Марко, І.В. Мариненко, О.М. Савчук. *Залізничний транспорт України*. 2000. № 3. С. 14-17.

<sup>208</sup>. Удосконалення механізмів реформування та розвитку залізничного транспорту в контексті реалізації структурних реформ в галузі. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень URL : <http://old2.niss.gov.ua/articles/1662/>

із порушенням проїзду залізничних перевезень. Серед місць зосередження випадків травматизму на залізничному транспорті лідирують залізничні переїзди. За даними Британського відомства з безпеки і стандартизації на залізницях (Rail Safety & Standards, RSSB) найпоширенішими причинами зіткнень різних видів транспорту є помилки водіїв автомобілів (63 %), порушення водіями правил – об'їзд закритих шлагбаумів (21 %). Інші 16 % розподіляються таким чином: поломки і відмови автомобілів (5 %), погодні умови (4 %), помилки машиніста потягу (3 %), помилки обслуговуючого переїзд персоналу (3 %) і відмови пристроїв сигналізації переїзду (1 %). На залізницях України сьогодні експлуатуються 5422 залізничні переїзди, 1497 із них мають чергового працівника й обладнані шлагбаумами, 2699 – обладнані автоматичною звуковою та світлофорною сигналізацією. Натомість 1226 переїздів не обладнані автоматикою і не охороняються черговим працівником [209, с. 61-62].

---

<sup>209</sup>. Сидоренко Г. Г. та ін. Проблема забезпечення безпеки руху на залізничних переїздах України. *Транспортні системи та технології перевезень. Збірник наукових праць ДНУЗТ ім. акад. В. Лазаряна*. 2014. Вип. 7. С. 61-64.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*



---

1. Калюжний А.П. Зміст та особливості нормативної складової організаційно-правового механізму регулювання залізничних перевезень в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 2. Том 2. С. 101-106.

2. Калюжний А.П. Перевезення залізничним транспортом як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридична наука*. 2019. № 5. Том 2. С. 122-128.

3. Калюжний А.П. Поняття та принципи адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень. *Юридична наука*. 2019. № 6. Том 2. С. 84-89.

4. Калюжний А.П. Місце та роль публічного контролю як засобу адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 5. Том 3. С. 100-105.

5. Калюжний А. Використання зарубіжного досвіду як умова удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в Україні. *KELM*. 2022. № 3. С. 129-133 (Республіка Польща)

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Калюжний А.П. Особливості адміністративно-правового забезпечення безпеки залізничних перевезень. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22–23 вересня 2021 р. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 41–43.

7. Калюжний А.П. Адміністративно-правові засоби регулювання залізничних перевезень: зміст та класифікація. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15 червня 2022 р. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 39–42.

**Додаток Б**

**Акти про впровадження результатів дисертаційного дослідження**

Практика доводить, що найбільш типовими порушеннями чинних правил, норм і стандартів на залізничному транспорті, наразі є:

- навмисне пошкодження та розкрадання сторонніми особами пристроїв залізничної автоматики та зв'язку, що не лише наносить галузі значних збитків, а й створює загрозу безпеці руху поїздів;

- викрадення стрілочних електроприводів на централізованих стрілках по головних коліях;

- розкомплектування батарейних шаф, світлофорних щогл, дросель-трансформаторів, колійних коробок, кабельних муфт тощо;

- пошкодження лінзових комплектів, що призводить до неможливості сприйняття машиністами поїздів сигнальних показань світлофорів, через що створюються передумови для виїзду поїзда на зайняту залізничну колію;

- розкрадання та пошкодження приладів, завдяки яким поїзні диспетчери контролюють місцезнаходження рухомого складу;

- посадка у вагон без належних документів, перелік яких чітко визначений на законодавчому рівні;

- ДТП на переїздах та коліях, що як правило, відбуваються через грубе порушення водіями автотранспорту правил дорожнього руху;

- посадка пасажирів у вагон в нетверезому стані, застосовуючи силу до провідника, який не має змоги перешкодити посадці, у результаті чого страждають інші пасажирів, а залізниця зазнає репутаційної втрати як транспорт, у якому під час поїздки небезпечно та некомфортно перебувати;

- «замінування вокзалів», про які повідомляють аноніми тощо.

Ситуацію, що склалася на залізничному транспорті, не можна розглядати як випадковість, адже галузь, з урахуванням специфіки, є об'єктом підвищеної небезпеки, важливою складовою критичної інфраструктури української

економіки, а відтак детермінує низку загроз, що значно ускладнюють процес управління якістю транспортно-логістичних послуг, негативно впливають на рівень надійності та безпеки залізничних перевезень, серед яких можна виділити *загрози загального та спеціального характеру*. Перші, насамперед, пов'язані із:

недосконалістю нормативно-правового забезпечення функціонування ринку залізничних перевезень з урахуванням принципів соціальної відповідальності;

політичною та соціально-економічною нестабільністю в країні, зокрема/також пов'язаною із збройною агресією РФ;

політична невизначеність та часті зміни пріоритетів розвитку, зокрема прийняття нормативних актів, що суперечать визначеному раніше;

критично низьким рівнем фінансування науково-дослідних робіт у сфері управління якістю продукції та послуг залізничного транспорту;

відсутністю державної підтримки залізничної галузі стосовно реалізації інноваційних проектів, зокрема у сфері управління якістю транспортно-логістичних послуг;

невивченістю характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування залізничного транспорту;

відсутністю налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки, недостатньою результативністю виконання покладених на неї завдань і функцій, зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності тощо.

До *загроз спеціального характеру*, що значно ускладнюють процес управління якістю транспортно-логістичних послуг та негативно впливають на рівень надійності та безпеки залізничних перевезень, належать:

нефективність державного управління безпекою на залізничному транспорті та його екологічної складової відповідно до міжнародних стандартів;

відсутність єдиного координаційного органу управління безпекою руху поїздів, що є причиною відсутності цілісної системи державного управління транспортною безпекою країни;

низька якість підготовки висококваліфікованих кадрів шляхом розвитку вищої освіти та бізнес-програм підвищення кваліфікації;

обмеженість фінансово-інвестиційних ресурсів, необхідних для забезпечення залізничної інфраструктури, залізничного рухомого складу, руху поїздів, маневрової роботи;

критичний стан зносу рухомого складу та залізничної інфраструктури і високий рівень їх техніко-технологічного обслуговування;

недосконалість системи матеріально-технічного забезпечення залізничного транспорту;

недостатньо чіткий розподіл функцій та повноважень, а також низький рівень координації дій та інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо планування і проведення дій у сфері забезпечення безпеки залізничних перевезень;

недосконалість систем моніторингу транспортних подій та інцидентів на залізничному транспорті, їх статистики та управління ризиками;

неефективний підхід до розв'язання проблеми високого рівня аварійності та тяжкості її наслідків і створення наукового підґрунтя діяльності у залізничній галузі тощо.

Наявні загрози надійному та безпечному функціонуванню залізничного транспорту переконують в необхідності формування сучасної системи адміністративно-правового забезпечення безпеки залізничних перевезень, яка має включати комплексне поєднання показників підтримання надійності, технічної справності, споживчої спроможності та правової унормованості суспільних відносин, що виникають з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими видами транспорту, пасажирями, відправниками та одержувачами вантажів, багажу, вантажобагажу і пошти з

урахуванням специфіки функціонування цього виду транспорту як єдиного виробничо-технологічного комплексу.

Особливе місце у розв'язанні нагальних проблем залізничної галузі займають правові заходи. Вони визнані урегулювати виробничі відносини, що складаються, насамперед, при забезпеченні безпеки руху поїздів, як у підрозділах, так і між ними. Разом з тим слід підкреслити й те, що правові заходи забезпечують нормативне регулювання безпеки руху залізничного транспорту і поведінку усіх учасників руху, охороняють вказані відносини, передбачаючи ту чи іншу форму відповідальності.

На залізничному транспорті діє досить розгалужена система правових норм, однак вони вимагають удосконалення в плані конкретизації положень, які в них містяться, оскільки більшість з них має загальнообов'язковий характер. Слабким місцем у правовій регламентації сфери забезпечення безпеки залізничних перевезень слід визнати недостатнє регулювання поведінки третіх осіб в зоні здійснення маневрових чи інших робіт. Наслідком цього і є віктимна поведінка потерпілих, що складає значну частину в числі умов, які сприяють порушенням правил, норм і стандартів у сфері безпеки залізничних перевезень. У зв'язку із цим здається доцільним заборонити використання залізничних шляхів в якості пішохідних доріжок, встановивши більш суворі, ніж передбачені наразі, санкції за вказані протиправні діяння.

В умовах динамічного розвитку суспільства, науково-технічного прогресу особливе місце у забезпеченні безпеки руху поїздів займає висока технічна та технологічна культура, що забезпечує автоматичне управління та виконання багатьох робіт. Можливість обладнання залізниць автоматичними приладами є ефективним засобом запобігання багатьох правопорушень вказаних правил, норм і стандартів на залізничному транспорті, оскільки більшість із них пов'язано із суб'єктивним ставленням і вихованням особи, керуючої транспортним засобом або забезпечуючою безпеку руху поїздів. Ефективність профілактики правопорушень, що посягають на безпеку руху залізничного

транспорту, залежить не тільки від удосконалення роботи окремих суб'єктів її забезпечення але й від координації їх спільних зусиль.

Таким чином, виходячи з аналізу виявлених проблем та практики забезпечення захищеності перевезень та об'єктів залізничного транспорту, можна констатувати те, що, попри значний обсяг вжитих заходів щодо підтримання залізничної (транспортної) безпеки, в Україні сформовано лише частковий захист залізничної інфраструктури та рухомого складу. Постійний розвиток технологій у залізничній галузі та інформації призводить до важливості збільшення інтересу до наявних проблем розвитку залізничного транспорту.

Отже, забезпечення належного рівня безпеки залізничних перевезень може бути досягнуто, на нашу думку, за рахунок: 1) удосконалення методики застосування доглядових заходів на залізничному транспорті в частині врахування кількісного пасажирообігу, виду залізничного сполучення, розрахунку показників при визначенні конфігурації зони розміщення пунктів огляду, інших кількісних та якісних характеристик; 2) поліпшення якості контролю за проведенням заходів убезпечення руху поїздів, проїзду залізничних переїздів, недопущення несанкціонованого втручання в роботу рухомого складу; 3) підвищення якості контролю за проведенням заходів з формування чи залучення підрозділів транспортної безпеки для забезпечення фізичного захисту об'єктів і рухомого складу; 4) забезпечення розроблення та перегляд національних стандартів, гармонізованих з міжнародними та європейськими, необхідних для впровадження Технічного регламенту безпеки рухомого складу залізничного транспорту.

### **Висновки до розділу 3**

Узагальнення зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей адміністративно-правового забезпечення функціонування залізничного транспорту дозволило дійти таких висновків:

1. Розглянуто світові стандарти надання транспортних послуг залізницями. Встановлено, що міжнародні залізничні перевезення здійснюються на підставі двосторонніх та багатосторонніх угод, конвенцій та правил, що укладають відповідні органи держав-учасниць. Наразі головним нормативним джерелом міжнародного регулювання залізничних перевезень пасажирів і вантажів є Конвенція про міжнародні залізничні перевезення.

2. Виділено декілька світових моделей адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень, а саме: «європейську», «американську», «австралійську» та «азійську». Основну увагу приділено «європейській» моделі управління залізничним транспортом, що 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.

3. На основі узагальнення кращих зарубіжних практик публічного адміністрування транспортним сектором країни досліджено особливості адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень в інших країнах та запропоновано конкретні пропозиції щодо запозичення для України позитивного зарубіжного досвіду.

4. Розглянуто систему забезпечення безпеки руху поїздів, наголошено на ключових проблемах забезпечення безаварійної роботи залізничного транспорту та ролі адміністративно-правових заходів в їх розв'язанні.

5. Визначено найбільш типові порушення чинних правил, норм і стандартів на залізничному транспорті, а також низку загроз, що значно ускладнюють процес управління якістю транспортно-логістичних послуг, негативно впливають на рівень надійності та безпеки залізничних перевезень. Їх поділено на загрози загального та спеціального характеру.



6. Запропоновано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень та їх безпеки в Україні, зокрема й оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у розробленні на підставі аналізу чинного законодавства концептуального підходу до вирішення проблеми адміністративно-правового забезпечення якості, надійності, безпечності та комфортності залізничних перевезень в Україні та виробленні на цій основі обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Ідентифіковано залізничний транспорт і сферу його функціонування як об'єктів адміністративно-правового регулювання, що зумовлено його загальними та специфічними ознаками, феномен якого у правовій сфері полягає в його міжгалузевому характері, регулюванні й охороні суспільних відносин як нормами публічного, так і приватного права. До того ж, наголошено на винятковій значущості норм адміністративного права як інструментів публічно-правового змісту, спрямованих на досягнення максимального ефекту від управлінського та правового впливу суб'єктів владних повноважень на залізничну сферу за допомогою встановлення особливого порядку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на транспорті; підвищення якості обслуговування клієнтів, забезпечення безпеки залізничних перевезень, зокрема від актів незаконного втручання, надання населенню соціально-значущих залізничних послуг на засадах якості, безпечності, швидкості та комфортності перевезень.

2. На підставі аналізу особливостей становлення та розвитку залізничного транспорту України як об'єкта адміністративно-правового забезпечення виділено декілька умовних історичних етапів. Зокрема, «імперський» (початковий) етап характеризується прийняттям Загального статуту російських залізних доріг, дія якого поширювалася й на українські землі, утворенням Залізничної Ради як колегіального органу. Проміжний етап домінування

«радянської» влади відзначався прийняттям шести Статутів залізниць СРСР, організацією управління залізничним транспортом, що засновувалося на загальних для усього радянського державного управління принципах із пристосуванням їх до особливостей цієї транспортної галузі, до яких відносилися: планування та облік, демократичний централізм, участь трудящих в управлінні, соціалістична законність. Сучасні особливості розвитку публічного адміністрування залізничної галузі відзначаються принциповими змінами у правовому регулюванні залізничних перевезень та відповідальності учасників даного процесу, прийняттям низки нових нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток та удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності залізничного транспорту, зокрема прийняттям Закону України «Про залізничний транспорт», нового Статуту залізниць України та розгалуженої кількості підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі й техніко-юридичного характеру.

3. Адміністративно-правове регулювання залізничних перевезень визначено як управлінську діяльність уповноваженої публічної адміністрації реалізовану у формах виконавчо-розпорядчого та контрольного-наглядного характеру та спрямовану на врівноваження публічних та приватних інтересів учасників перевізного процесу, вироблення умов і порядку організації перевезень, встановлення єдиних нормативів якості вантажних перевезень (термінів доставки, безпеки перевезень, схоронності вантажів) та обслуговування пасажирів, відправників і одержувачів вантажів, визначення умов і порядку діяльності публічної адміністрації з організації перевезень залізничним транспортом.

4. Визначено характерні ознаки системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини на залізничному транспорті під час його функціонування, зокрема: є найбільш кодифікованим масивом в українському транспортному законодавстві; наявність у «залізничному» законодавстві, на відміну інших підгалузей транспортного законодавства, великої кількості імперативних норм, правила яких можуть бути замінені будь-якою іншою умовою; наявність значної

кількості норм і правил «технічного» регулювання, що зумовлено необхідністю регулювання відносин щодо забезпечення руху залізничного транспорту, адже вони виникають у зв'язку з використанням витоків підвищеної небезпеки, до яких віднесено різні технічні пристрої, споруди, механізми, правова основа названих відносин містить відповідні технічні правила; побудова нормативно-правових актів регулювання залізничної галузі на засадах субординації, що визначається компетенцією органів, що їх видали, та змістом таких актів; ієрархічна адміністративно-владна побудова нормативно-правових актів, що регулюють насамперед публічно-правові відносини на залізничному транспорті, на чолі із Законом України «Про залізничний транспорт» та Статутом залізниць України; міжгалузевий характер регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті.

5. Система управління залізничними перевезеннями в Україні побудована за галузево-територіальним принципом та передбачає три рівні суб'єктів публічного адміністрування залізничною галуззю, зокрема: 1) вищі (Кабінет Міністрів України); 2) центральні (галузеві) (Міністерство інфраструктури України, державні служби окремих видів транспорту, органи управління залізниць, органи юридичних осіб-підприємств транспорту) та 3) місцеві (місцеві ради, державні адміністрації, інші спеціально уповноважені органи відповідно до їхньої компетенції) органи управління.

6. Адміністративно-правові засоби, що застосовуються для регулювання суспільних відносин на залізничному транспорті, запропоновано розглядати в широкому і вузькому сенсі. Їх поділено на: 1) регулятивні; 2) дозвільні; 3) заборонні; 4) інформаційно-аналітичні; 5) адміністративно-деліктні; 6) адміністративно-примусові; 7) адміністративно-профілактичні та 8) контрольно-наглядові засоби.

7. Встановлено особливості публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень, серед яких: 1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання; 2) здійснення основного переліку контрольних заходів

спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті; 3) суб'єкти контрольної-наглядової діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними повноваженнями; 4) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок.

8. Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині: 1) забезпечення повної імплементації директив ЄС і Регламент (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту і ради Європи від 23.10.2007 р. про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту; 2) комплексної модернізації інфраструктури залізничного транспорту та інфраструктурного сполучення з мережею закордонних залізниць; 3) запровадження універсальних стандартів з моніторингу та контролю безпеки у сфері залізничних перевезень та оперативної ліквідації аварій та надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті; 4) 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; 5) упровадження світових технічних стандартів функціонування залізниць для забезпечення безперешкодного інтегрування в міжнародну транспортну систему; 6) забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю адміністративних, економічних і фінансових питань згідно з Директивою 91/440/ЄС про розвиток залізниць Співтовариства; 7) впровадження технічних стандартів інтероперабельності та системи оцінки відповідності з урахуванням норм Директиви 2008/57/ЄС; 8) реалізації програм розвитку мережі міжнародних транспортних коридорів, транзитного потенціалу країни та інтеграції залізничного транспорту України в європейську транспортну систему.

9. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення залізничних перевезень і їх безпеки в Україні різними шляхами, зокрема: 1) забезпечення розроблення та перегляд національних стандартів, гармонізованих із міжнародними та європейськими, необхідних для впровадження Технічного регламенту безпеки рухомого складу залізничного транспорту; 2) упорядкування повноважень суб'єктів, що забезпечують реалізацію заходів з убезпечення залізничних перевезень; 3) забезпечення жорсткого державного контролю за рівноправним доступом до інфраструктури залізничного транспорту відповідно до Директиви 2001/14/ЄС; 4) оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері функціонування залізничного транспорту тощо.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**