

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354.41(470+571)

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Долгий А.О.

Сумська дирекція залізничних перевезень Південної залізниці

I. Вступ

Процес європейської інтеграції країни, необхідність проведення ринкових перетворень у залізничній галузі та інші обставини зумовлюють актуальність розв'язання завдання з адаптації механізмів державного управління вітчизняним залізничним транспортом загального користування до ринкових умов господарювання. У першу чергу, це стосується правового й організаційного механізмів як таких, котрі, на наш погляд, варто вважати провідними у процесі державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту. Необхідність реформування вітчизняного залізничного транспорту є загально визнаною, у тому числі на стратегічному рівні державного управління галуззю. Урядом Постановою від 16.12.2009 р. № 1390, нарешті, затверджено Державну цільову програму реформування залізничного транспорту на 2010–2015 роки (далі – Програма від 16.12.2009 р.), а Розпорядженням від 16.12.2009 р. №1555-р – схвалено Стратегію розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року (далі – Стратегія від 16.12.2009 р.). Але основні суперечки – як у теорії, так і практиці – виникають сьогодні навколо питання вибору шляхів вирішення цієї проблеми. Вказані програмні документи Уряду передбачають, зокрема, розмежування господарських функцій і функцій державного управління залізничною галуззю, утворення урядового органу управління залізничним транспортом, оптимізацію організаційної структури залізниці тощо. Вочевидь, реалізація перелічених та інших заходів вимагає вивчення досвіду інших країн, де такий шлях уже, переважно, пройдено. До таких країн належить і Російська Федерація.

Питання реформування залізничного транспорту, застосування при цьому різноманітних способів, пріоритетності тих чи інших механізмів державного управління є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців залізничної

справи, зокрема: І. Аксьонова, Г. Ейтутіса, А. Зіміна, Г. Кірпи, О. Кривопішина, А. Лощініна, Н. Надворної, А. Неталімова, В. Остапчука та ін. Проте в їхніх працях розглянуто лише окремі питання такої важливої науково-прикладної проблеми, як вивчення позитивного досвіду державного управління діяльністю з реформування залізниць інших країн, зокрема, Російської Федерації, з метою застосування його в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити організаційний і правовий механізми державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації.

III. Результати

Вивчення державно-управлінських аспектів реформування залізничного транспорту РФ обрано нами з таких причин.

По-перше, залізниці України і РФ є складовими єдиного транспортного комплексу, формування якого тривало впродовж багатьох десятиріч у межах єдиної транспортної системи однієї держави, ще з часів царату.

По-друге, залізничний транспорт і України, і РФ є невід'ємними частинами мережі залізниць, що зв'язують між собою країни Європи й Азії.

По-третє, хоча після розпаду в 1991 р. Радянського Союзу залізниці України і РФ опинилися в однакових соціально-економічних умовах, сьогодні, завдяки вжитим державно-управлінським заходам, своєчасному реформуванню, залізниці РФ вийшли на лідируючі позиції у світі і за величиною посідають друге місце після США. На них припадає понад 20% вантажообороту і 10% обсягу пасажирських перевезень залізницями світу. У 2010 р. в РФ завершується, і доволі успішно, реформування залізничного транспорту, що тривало з 2001 р. Тому досвід державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту РФ потребує наукового аналізу у сенсі його застосу-

вання при реформуванні цього сектора вітчизняного транспортного комплексу.

Необхідно відзначити, що в РФ підготовка до реформування залізничного транспорту тривала декілька років. У процесі реформування, починаючи з 2001 р., було прийнято понад 100 нормативно-правових актів, що сформували дієвий правовий механізм структурних перетворень у галузі. Базовим документом у цій царині є постанова Уряду РФ "Щодо програми структурного реформування на залізничному транспорті" від 18.05.2001 р. № 384 [2], якою окреслені етапи і цілі реформування залізничної галузі. Цілями реформи були визначені такі:

- формування єдиної ефективної транспортної системи Росії;
- підвищення стійкості роботи залізничного транспорту, безпеки і якості послуг, що надаються;
- зменшення структурних народногосподарських витрат на перевезення вантажів залізничним транспортом;
- задоволення попиту, що зростає, на послуги залізничного транспорту.

Структурну реформу планувалось провести впродовж 2001–2010 рр. у три етапи.

На першому етапі (2001–2002 рр.) вирішувались такі завдання:

- розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, необхідних для реалізації програми структурного реформування на залізничному транспорті;
- розподіл на залізничному транспорті функцій державного і господарського управління, створення ВАТ "Російські залізниці" (далі – "РЖД");
- інвентаризація майна залізничного транспорту;
- формування у рамках ВАТ "РЖД" самостійних підрозділів для здійснення окремих видів підприємницької діяльності на залізничному транспорті;
- розробка механізму фінансової підтримки пасажирських перевезень на залізничному транспорті;
- визначення механізму зовнішнього і внутрішнього контролю за проведенням структурного реформування на залізничному транспорті та ін.

Другий етап (2003–2005 рр.) передбачав:

- реорганізацію ВАТ "РЖД" шляхом виділення у дочірні акціонерні товариства самостійних структурних підрозділів, що здійснюють окремі види підприємницької діяльності на залізничному транспорті;
- відпрацювання організаційного і правового механізмів та наслідків виділення самостійних структурних підрозділів, що здійснюють вантажні перевезення з ВАТ "РЖД";

- створення умов підвищення рівня конкуренції у сфері перевезень, залучення інвестицій тощо.

На третьому етапі (2006–2010 рр.) реформування залізничного транспорту РФ планувалося продовжити залучення інвестицій для розвитку залізниць шляхом продажу пакетів акцій дочірніх товариств ВАТ "РЖД" та інших акціонерних товариств, створених на залізничному транспорті за участі капіталу держави.

Відзначимо, що в Росії у процесі розбудови системи і структури державних органів виконавчої влади сформовано трирівневу систему державного управління: федеральні міністерства, федеральні служби (служби), федеральні агентства [3]. В Україні також формується трирівнева система державного управління економікою: міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [4]. У Росії, як і в Україні, кожному із зазначених органів державного управління відповідає певний обсяг повноважень.

Органом державного управління залізничним транспортом РФ загального користування є Федеральне агентство залізничного транспорту (далі – Росжелдор) з підпорядкованими йому територіальними управліннями, створене указом Президента РФ "Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади" від 09.03.2004 р. № 314 [3]. Росжелдор знаходиться у віданні Міністерства транспорту РФ (рис. 1). На регіональному рівні державне управління залізничним транспортом здійснюють територіальні управління Росжелдору. Якщо проаналізувати їхні завдання і функції, вони є органами державного управління, основний обов'язок яких – здійснення окремих повноважень Росжелдору щодо реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту в обсязі, передбаченому Положеннями, у регіоні транспортного обслуговування філій ВАТ "РЖД". Територіальні органи Росжелдору варто розглядати як структурні підрозділи Агенства, територіально обмежені – з метою реалізації принципу оперативності управління, більш ефективного використання покладених на них функцій стосовно усіх власників інфраструктури.

Оцінка досвіду РФ дає підстави стверджувати, що ключовим питанням при формуванні державницьких підходів до реформування залізничного транспорту є реорганізація організаційної структури управління та повне розмежування функцій державного і господарського управління у цій сфері (рис. 2), які в нашій країні на сьогодні фактично об'єднує Укрзалізниця – Державна адміністрація залізничного транспорту України, що підпорядкована Мінтрансзв'язку України.

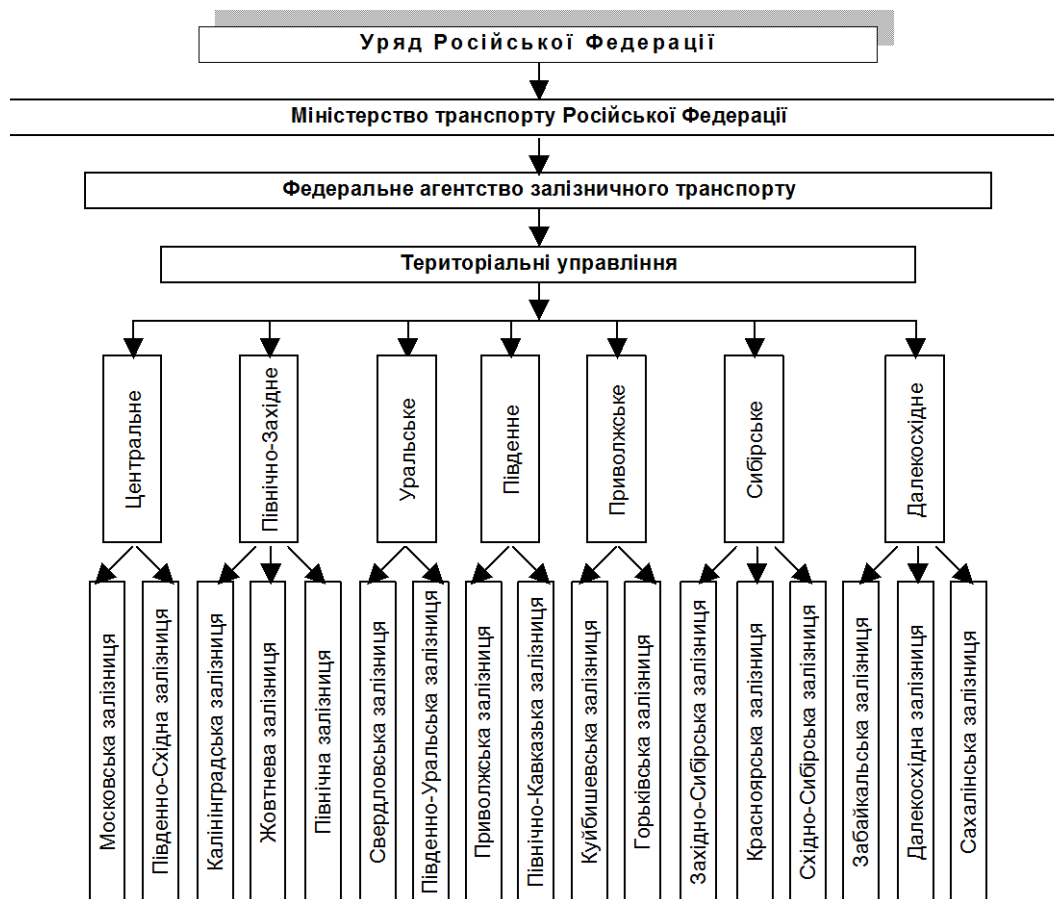


Рис. 1. Схема органів державного управління залізничним транспортом загального користування Російської Федерації

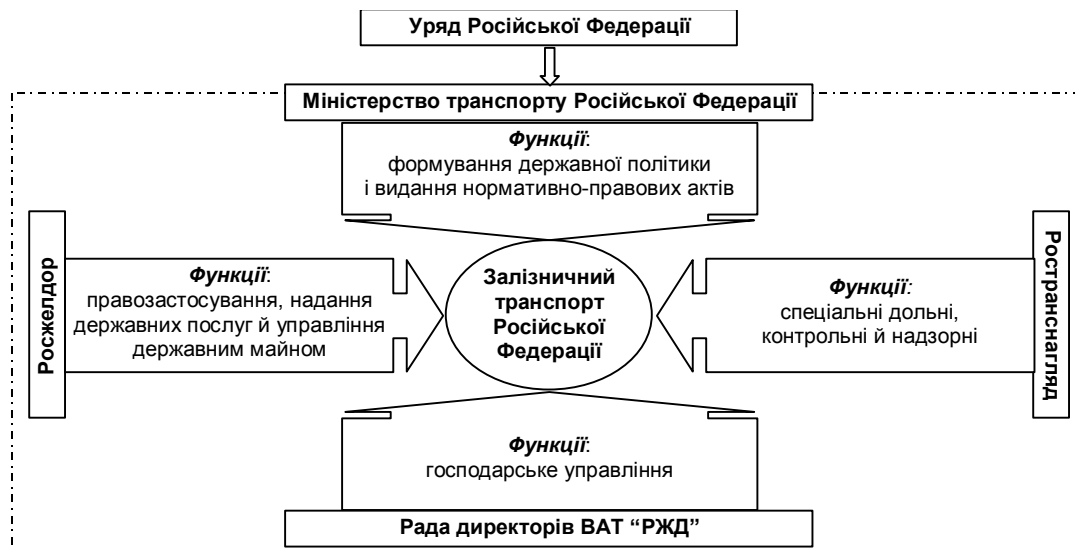


Рис. 2. Схема розподілу суб'єктів управління залізничним транспортом Російської Федерації за основними функціями управління

Щодо розмежування функцій державного і господарського управління залізничним транспортом, то в Україні вирішити це завдання – у місячний термін – вимагалось ще у 2000 р. пп. 6 п. 1 Указу Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 квітня 2000 р. “Про стан залізничного транспорту України та за-

ходи щодо забезпечення його ефективного функціонування” від 20.04.2000 р. № 603/2000 [5]. Але минуло понад десять років, а механізм розмежування цих функцій так і залишається не розробленим. Ситуація, що склалася на залізничному транспорті України, дає окремим особам, групам осіб змогу використовувати її у власних, корисливих

інтересах, а це заважає підвищенню рівня конкурентоспроможності Укрзалізниці на ринку транспортних послуг, оскільки є однією з обставин, що гальмує ринкові перетворення на залізничному транспорті, заважає нормальному функціонуванню механізмів державного управління галуззю у сучасних умовах господарювання. Із цих причин дослідники спроб ринкових перетворень у вітчизняній залізничній галузі звертають увагу на суттєві недоліки в управлінні залізничним транспортом і його майном. Наприклад, І. Аксьонов наводить показові дані, що характеризують як сумнівні факти приватизації окремих об'єктів на залізницях, зокрема, приміського вокзалу на Львівській залізниці, фонди якого спочатку були знецінені, щоб потім його вартість визначити лише у 2 млн грн, а також непрозорої приватизації інших об'єктів залізничного транспорту, які, перебуваючи у державній власності, працювали прибутково. Серед приватизованих об'єктів – місця загального користування: вантажно-розвантажувальні майданчики, підняті колії, кранові господарства та інше, що реалізовані приватним особам за залишковою вартістю. Сьогодні вже не держава, а власники приватизованих механізованих дільниць визначають, а фактично – диктують власні ставки на вантаження і вивантаження продукції. Як наслідок, транспортна складова вартості продукції тепер становить 12%, тоді як, наприклад, у 1991 р. вона дорівнювала лише 3% [1]. Наведені приклади свідчать про послаблення державно-управлінського впливу на ринкові процеси у залізничній галузі і, на наш погляд, указують на необхідність його посилення. Це є додатковим аргументом на користь створення фахового урядового органу державного управління залізничним транспортом загального користування України, який дотепер в державі відсутній.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Вивчення досвіду реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації, на наш погляд, дасть змогу використати його позитивні напрацювання при плануванні і реалізації державно-управлінських заходів із реформування вітчизняних залізниць.

2. У процесі реалізації державно-управлінських заходів із реформування залізничного транспорту України потрібно враховувати такі основні обставини, що на сьогодні заважають реформуванню:

– невдалим є вибір часу переходу до активної фази реформування – період кризи, яка, за оцінками, тільки нещодавно досягла свого “дна”;

- відсутність досить тривалий час Державної цільової програми реформування залізничного транспорту (Програма затверджена Урядом України тільки в грудні 2009 р.);
- несприятливими є й інші умови, за яких має відбуватися реформування залізниці. Вони характеризуються високим рівнем політичної, соціальної й економічної нестабільності.

3. Головним завданням держави при реформуванні залізниць України мають бути збереження залізничного транспорту як інтегрованої системи й координація при цьому державно-управлінських заходів із загальнонаціональними програмами. Варто виходити з того, що на регіональному рівні ефективні механізми державного управління “повинні об'єднувати централізоване та регіональне прогнозування, планування і регулювання соціально-економічних процесів, їх збалансування та взаємоузгодженість... Для забезпечення ефективності та системності цього процесу необхідна суттєва підтримка (інституційна, ресурсна, фінансова тощо)” [6], а в контексті вдосконалення державного управління діяльністю з реформування залізничної галузі додамо, – перш за все, організаційна і правова, на всіх рівнях управління залізничним транспортом. При проведенні подальших наукових досліджень окресленої проблеми останні аспекти доцільно розглядати як пріоритети.

Література

1. Аксенов И.М. Проблемы экономической деятельности железнодорожного транспорта / И.М. Аксенов // Залізничний транспорт України. – 2008. – № 3 (69). – С. 62.
2. Постановление Правительства Российской Федерации “О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте” от 18.05.2001 г. № 384 [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.gov.consultant.ru/esearch.asp>.
3. Указ Президента Российской Федерации “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 09.03.2004 г. № 314 (с изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.garant.ru/186816.htm>.
4. Указ Президента Украины “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15.12.1999 р. № 1573/99 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1573%>.
5. Указ Президента Украины “Про рішення Ради національної безпеки і оборони

Держава та регіони

України від 11 квітня 2000 року “Про стан залізничного транспорту України та заходи щодо забезпечення його ефективного функціонування” від 20.04.2000 р. № 603/2000 [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart45/inx45015.htm>.

6. Україна в 2007 році: зовнішнє і внутрішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь // Економіст. – 2008. – № 2. – С. 9–71.

Долгий А.О. Організаційний і правовий механізми державного управління реформуванням залізничного транспорту Російської Федерації

Анотація. У статті в контексті забезпечення реформи Укрзалізниці досліджено окремі аспекти функціонування організаційного і правового механізмів державного управління діяльністю з реформування залізничного транспорту загального користування Російської Федерації в ринкових умовах.

Ключові слова: залізничний транспорт, державне управління, механізми, реформування.

Долгий А.А. Организационный и правовой механизмы государственного управления реформированием железнодорожного транспорта Российской Федерации

Аннотация. В статье в контексте обеспечения реформы украинской железной дороги исследованы отдельные аспекты функционирования организационного и правового механизмов государственного управления деятельностью по реформированию железнодорожного транспорта общего пользования Российской Федерации в рыночных условиях.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, государственное управление, механизмы, реформирование.

Dolhiy A. Organizational and legal mechanisms of state management in reforming of railway transport in Russian Federation

Annotation. In the article in the context of reform of Ukrzaliznycia occurred an attempt to explore some aspects of institutional and legal mechanisms of state management of the reform of railway transport for general use in the Russian market conditions.

Key words: railway transport, state administration, mechanisms, reforming.