

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо регулювання ринку залізничних послуг у державах-членах
Європейського Союзу в контексті реформування законодавства України
в галузі залізничного транспорту*

***Анотація.** В аналітичній записці викладено результати порівняльного аналізу законодавчого регулювання організаційних, соціально-економічних та інших засад функціонування ринку залізничних послуг у деяких державах-членах Європейського Союзу (на прикладі Німеччини, Франції, Італії).*

***Ключові слова:** залізничний транспорт, функціонування ринку залізничних послуг, управління інфраструктури, оператор рухомого складу, суспільно важливі перевезення пасажирів.*

Вступ

Реформування галузі залізничного транспорту України є одним із пріоритетних завдань у контексті зобов'язань України щодо імплементації законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері транспорту, що визначені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та Додатком XXXII до неї (далі – Угода про асоціацію)¹.

Нині питання подальшого удосконалення законодавчого регулювання засад функціонування ринку залізничного транспорту в Україні мають передбачати імплементацію не лише актів законодавства ЄС, визначених Угодою про асоціацію, а й тих, що є актуальними в цій сфері, зокрема, які увійшли до Четвертого залізничного пакета – низки законодавчих актів ЄС, ухвалених Європейським Парламентом у 2016 році².

Створення в Україні конкурентного ринку залізничних перевезень як однієї з передумов повноцінної транспортної інтеграції до ЄС зумовлює потребу огляду та узагальнення відповідного досвіду, зокрема таких держав-членів ЄС, як Німеччина, Франція, Італія.

Основна частина

І. Огляд актів Четвертого залізничного пакета в контексті забезпечення стандартів незалежності управління на ринку залізничних послуг ЄС

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2277

² Questions and Answers – Fourth Railway Package. Website of European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_16_1383

У 2016 року Європейський Парламент і Рада досягли згоди в питанні схвалення Четвертого залізничного пакета, який має завершити процес створення Єдиного європейського залізничного простору (SERA), зробивши залізниці ЄС більш привабливими, інноваційними та конкурентоспроможними. Четвертий залізничний пакет (це 6 законодавчих актів ЄС – 3 Регламенти і 3 Директиви) складається з двох груп актів, що отримали відповідно назви «Ринкового стовпа» та «Технічного стовпа». Важливо відмітити, що з прийняттям Четвертого залізничного пакета державам-членам ЄС знадобився досить тривалий час, щоб гармонізувати національне законодавство з вимогами актів, які увійшли до нього. Наприклад, для запровадження в національне законодавство держав-членів ЄС норм стосовно регулювання надання публічних послуг, що становлять загальний інтерес (PSO), було встановлено термін, починаючи з 2023 року (Таблиця 1)³.

Таблиця 1

№	Акти Ринкового стовпа	Анотація
1.	Directive (EU) 2016/2370 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 amending Directive 2012/34/EU as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure (Text with EEA relevance)	Директивою внесені зміни до Директиви 2012/34/ЄС від 21 листопада 2012 року про створення Єдиного європейського залізничного простору, які стосуються удосконалення управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю залізничних підприємств для відкриття більш конкурентного ринку послуг внутрішніх пасажирських перевезень залізницею
2.	Regulation (EU) 2016/2337 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 repealing Regulation (EEC) No 1192/69 of the Council on common rules for the normalization of the accounts of railway undertakings (Text with EEA relevance)	Регламент скасовує дію Регламенту № 1192/69, який є несумісним із чинними законодавчими актами в контексті лібералізації ринку, де залізничні підприємства конкурують безпосередньо. Відтак держави-члени ЄС можуть виплачувати компенсацію на основі статті 8 Директиви 2012/34/ЄС
3.	Regulation (EU) 2016/2338 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail (Text with EEA relevance)	Регламентом внесені зміни до Регламенту № 1370/2007 від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги пасажирських перевезень залізничним і дорожнім транспортом щодо відкриття ринку послуг внутрішніх пасажирських перевезень залізницею, метою яких є підвищення якості, прозорості, ефективності та продуктивності послуг громадського пасажирського перевезення залізничним транспортом

³ Questions and Answers – Fourth Railway Package. Website of European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_16_1383

	Акти Технічного стовпа	Анотація
4.	Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) No 881/2004 (Text with EEA relevance)	Регламент засновує Агентство залізниць ЄС. Через значну кількість змін викладає у новій редакції завдання і положення щодо внутрішньої організації та підвищення ролі новоствореного Агентства й, відповідно, скасовує дію Регламенту № 881/2004 від 29 квітня 2004 року про заснування Європейського залізничного агентства
5.	Consolidated text: Directive (EU) 2016/797 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the interoperability of the rail system within the European Union (recast) (Text with EEA relevance)	Директива встановлює умови, які необхідно виконати для досягнення сумісності в залізничній системі Союзу відповідно до Директиви 2016/798 від 11 травня 2016 року про безпеку на залізницях, щоб досягти оптимального рівня технічної гармонізації, зробити можливим покращення та розвиток залізниць, транспортних послуг у межах ЄС та у взаємодії з третіми країнами, сприяти завершенню створення єдиного європейського залізничного простору й поступовому розвитку внутрішнього ринку
6.	Consolidated text: Directive (EU) 2016/798 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on railway safety (recast) (Text with EEA relevance)	Директива встановлює вимоги для покращення безпеки залізничної системи ЄС та спрощення доступу до ринку послуг залізничного транспорту

Основні положення актів «Ринкового стовпа» Четвертого залізничного пакета, зокрема, передбачають:

- надання права європейським залізничним підприємствам працювати всюди в ЄС через більш суворі правила конкуренції;
- неупередженість менеджерів інфраструктури, зокрема у вертикально інтегрованих структурах, щоб гарантувати недискримінаційне ставлення до нових учасників, які бажають отримати доступ до залізничної мережі;
- чіткі правила щодо фінансової прозорості через усунення ризиків перехресного субсидування між фінансуванням державою, менеджерами інфраструктури та залізничними підприємствами, які конкурують на вільних ринках;
- більшу прозорість процедур тендерів на державні контракти, що гарантують державним органам отримати найкращу ціну за державні кошти, зберігаючи при цьому оптимальний рівень послуг громадського транспорту для громадян;
- чітке визначення зобов'язань для залізничних підприємств під час надання публічних послуг, що гарантуватиме недискримінаційні умови доступу до рухомого складу, а також стимулюватиме їх брати участь у тендерних процедурах про надання послуг залізничного транспорту.

Основні положення актів «Технічного стовпа» Четвертого залізничного пакета, зокрема, передбачають:

- позбавлення необхідності залізничних підприємств подавати кілька заявок у випадку операцій за межами однієї держави-члена ЄС, оскільки їх буде видавати Агентство залізниць Європейського Союзу (ERA);
- що видані дозволи на розміщення транспортних засобів на ринку та сертифікати безпеки для залізничних компаній дійсні на всій території ЄС;
- створення інформаційно-комунікаційної системи, яка діятиме за принципом «єдиного вікна», що зробить процедуру обробки різних заявок легкою та прозорою;
- надання повноважень Агентству залізниць Європейського Союзу (ERA) на упорядкування великої кількості існуючих правил, які могли створювати ризик недостатньої прозорості та прихованої дискримінації для нових операторів інфраструктури, що є серйозним ризиком для інвесторів.

Основні положення щодо розділення управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю

Спеціальним актом ЄС із «Ринкового стовпа» Четвертого залізничного пакета, що відображає нові вимоги до стандартів незалежності управління у сфері залізничного транспорту, є Директива (ЄС) 2016/2370 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року про внесення змін до Директиви 2012/34/ЄС щодо відкриття ринку послуг внутрішніх пасажирських перевезень залізницею та управління залізничною інфраструктурою (текст має відношення до ЄЕЗ), яка в оновленій редакції набула чинності з 1 січня 2019 року (далі – Директива 2012/34/ЄС)⁴.

Для функціонування ринку залізничного транспорту згідно з оновленою Директивою 2012/34/ЄС запроваджуються нові стандарти щодо управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю залізничних підприємств, які відповідають принципам, що застосовуються до комерційних компаній незалежно від форми їх власності.

Зокрема, Директива 2012/34/ЄС запроваджує додаткові вимоги щодо забезпечення незалежності менеджера інфраструктури. Із цією метою держави-члени повинні мати право вибору між різними організаційними моделями, починаючи від повного структурного відокремлення і до вертикальної інтеграції, за умови відповідних гарантій для забезпечення неупередженості менеджера інфраструктури щодо основних функцій, управління рухом і планування технічного обслуговування. Держави-члени повинні забезпечити, щоб при стягненні плати за користування інфраструктурою менеджер інфраструктури користувався організаційною незалежністю та незалежністю прийняття рішень щодо основних функцій.

⁴ Consolidated text: Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0034-20190101>

Так, у вертикально інтегрованих підприємствах повинні застосовуватися запобіжні заходи, щоб гарантувати, що інші юридичні особи не мають вирішального впливу в цих підприємствах на призначення та звільнення осіб, відповідальних за прийняття рішень щодо основних функцій. У цьому контексті держави-члени ЄС повинні забезпечити наявність процедур подання скарг.

Менеджери інфраструктури, які є частиною вертикально інтегрованого підприємства, можуть передати на аутсорсинг у цьому підприємстві функції, окрім основних функцій, відповідно до умов, викладених у цій Директиві, за умови, що це не призводить до конфлікту інтересів і що конфіденційність комерційно чутливої інформації гарантується. Основні функції не повинні передаватися будь-якому іншому суб'єкту вертикально інтегрованого підприємства, якщо тільки такий суб'єкт не виконує виключно основні функції.

Ключовими термінами згідно з наведеними у статті 3 Директиви 2012/34/ЄС є такі:

- «залізничне підприємство» – будь-яке державне чи приватне підприємство, ліцензоване відповідно до цієї Директиви, основною діяльністю якого є надання послуг із перевезення вантажів та/або пасажирів залізницею з вимогою, щоб підприємство забезпечувало тягу; поняття також включає підприємства, які забезпечують лише тягу;
- «менеджер інфраструктури» – будь-який орган або фірма, відповідальні за експлуатацію, технічне обслуговування та оновлення залізничної інфраструктури в мережі, а також за участь у її розвитку, як визначено державою-членом ЄС у рамках її загальної політики розвитку та фінансування інфраструктури;
- «вертикально інтегроване підприємство» – підприємство, що відповідає критеріям щодо концентрації (у значенні Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року про контроль концентрації між підприємствами⁵), а саме:
 - а) менеджер інфраструктури контролюється компанією, яка водночас контролює одне або декілька залізничних підприємств, які надають залізничні послуги в мережі менеджера інфраструктури;
 - б) менеджер інфраструктури контролюється одним або декількома залізничними підприємствами, які обслуговують залізничні послуги в мережі менеджера інфраструктури;
 - в) одне або кілька залізничних підприємств, які надають залізничні послуги в мережі менеджера інфраструктури, контролюються менеджером інфраструктури;
 - г) підприємство складається з окремих підрозділів, включаючи менеджера інфраструктури, та одного або декількох підрозділів, що надають транспортні послуги, які не мають окремої юридичної особи;

⁵ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj/eng>

г) менеджер інфраструктури та залізничне підприємство є повністю незалежними одне від одного, але обидва контролюються безпосередньо державою-членом ЄС без посередницької організації, вони не вважаються вертикально інтегрованим підприємством для цілей цієї Директиви.

У Розділі II Директиви 2012/34/ЄС міститься детальний опис критеріїв, згідно з якими держави-члени мають забезпечити дотримання гарантій незалежності управління, відповідно, для залізничного підприємства та менеджера інфраструктури, що базуються на розділенні управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю, а також різних видів транспортних операцій (Таблиця 2).

Таблиця 2

Залізничне підприємство	Менеджер інфраструктури
повинно мати ліцензію на здійснення окремого виду залізничної транспортної діяльності	з огляду на монопольне становище щодо здійснення діяльності з управління залізничною інфраструктурою має забезпечити доступну пропускну здатність інфраструктури, щоб задовольнити вимоги усіх користувачів
має незалежний статус та відповідно самостійно володіє, зокрема, активами, бюджетами і рахунками, які є окремими від державних	незалежно від держави здійснює управління, адміністрування та внутрішній контроль за власною діяльністю
здійснює діяльність відповідно до принципів, які застосовуються до комерційних компаній, незалежно від форми їх власності, в інтересах надання ефективних та відповідних послуг за найнижчу можливу вартість для необхідної якості послуг	відповідає за експлуатацію, технічне обслуговування, оновлення та розвиток залізничної інфраструктури відповідно до національного законодавства
повинно визначити свої бізнес-плани, включаючи програми інвестицій та фінансування	структурно та юридично відрізняється від будь-якого залізничного підприємства, а у вертикально інтегрованих підприємствах – від будь-яких інших юридичних осіб підприємства
акціонери залізничних підприємств, що перебувають у державній власності або під контролем, повинні мати можливість попереднього схвалення основних рішень щодо управління бізнесом так само, як і акціонери приватних акціонерних компаній, згідно із законодавством про компанії держав-членів ЄС	рішення інших юридичних осіб у вертикально інтегрованому підприємстві не мають вирішального впливу на менеджера інфраструктури під час прийняття рішень щодо основних функцій
веде окремі звіти про прибутки та збитки, а також балансові звіти, з одного боку, для діяльності, пов'язаної з наданням послуг залізничного вантажного транспорту, та з	веде окремі звіти про прибутки та збитки, а також балансові звіти для діяльності, пов'язаної з управлінням залізничною інфраструктурою

іншого боку, для діяльності, пов'язаної з наданням послуг пасажирських перевезень	
підлягає моніторингу з боку держави заборон на переказ державних коштів, сплачених у сферу його діяльності, а також в іншу, та моніторингу використання доходу від плати за інфраструктуру та надлишків від іншої комерційної діяльності	підлягає моніторингу з боку держави заборон на переказ державних коштів, сплачених у сферу його діяльності, а також в іншу, та моніторингу використання доходу від плати за інфраструктуру та надлишків від іншої комерційної діяльності

Повноваження Агентства залізниць Європейського Союзу на етапі створення єдиного європейського залізничного простору та переходу до нових стандартів управління залізничною системою ЄС

У своєму новому статусі Агентство залізниць Європейського Союзу (далі – Агентство) було створено згідно з Регламентом (ЄС) 2016/796 Європейського Парламенту та Ради від 11 травня 2016 року про Агентство залізниць Європейського Союзу та про скасування Регламенту (ЄС) № 881/2004⁶, йому відводиться провідна роль у забезпеченні впровадження гармонізованого європейського законодавства Четвертого залізничного пакета стосовно сертифікації міжнародного залізничного руху в Європі.

Агентство є правонаступником Європейського залізничного агентства, заснованого в квітні 2004 року відповідно до Регламенту Європейського Парламенту та Ради № 881/2004 від 29 квітня 2004 року про створення Європейського залізничного агентства⁷. Діяльність зазначеного агентства була розпочата в середині 2006 року та полягала у сприянні реалізації законодавства ЄС із технічних питань, спрямованого на покращення конкурентоспроможності залізничного сектору шляхом підвищення рівня сумісності залізничних систем, розробки спільного підходу до забезпечення належного рівня безпеки в європейській залізничній системі майбутнього Європейського залізничного простору без кордонів.

Основними завданнями новоствореного Агентства, зокрема, є:

- сприяння подальшому розвитку та ефективному функціонуванню Єдиного європейського залізничного простору без кордонів, із гарантуванням високого рівня безпеки залізниці та сумісності й одночасним покращенням конкурентоспроможності залізничного сектору;
- сприяння впровадженню законодавства ЄС шляхом розробки спільного підходу до безпеки в залізничній системі ЄС та підвищення рівня оперативної сумісності в залізничній системі ЄС;
- нагляд за розвитком національних залізничних правил та надання підтримки національним органам держав-членів ЄС, що діють у сфері

⁶ Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) No 881/2004 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0796>

⁷ Regulation (EC) No 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European railway agency (Agency Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/881/oj/eng>

безпеки та оперативної сумісності залізниць, а також сприяння оптимізації процедур у цій сфері;

- як це передбачено Директивою (ЄС) 2016/797 та Директивою (ЄС) 2016/798, виконання ролі органу ЄС, відповідального за видачу дозволів на розміщення на ринку залізничних транспортних засобів і типів транспортних засобів, а також за видачу єдиних сертифікатів безпеки для залізничних підприємств.

Основні положення щодо надання послуг громадського пасажирського перевезення залізничним транспортом, що становлять загальний інтерес

Регламентом (ЄС) 2016/2338 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року щодо відкриття ринку послуг внутрішніх пасажирських перевезень залізницею, який, своєю чергою, є одним з актів «Ринкового стовпа» Четвертого залізничного пакета, були внесені зміни до Регламенту (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги пасажирських перевезень залізничним і дорожнім транспортом та про скасування Регламентів Ради (ЄЕС) № 1191/69 та 1107/70⁸.

Згідно з наведеним у Регламенті (ЄС) № 1370/2007 визначенням термін «спеціальний обов'язок з надання громадських послуг» означає вимогу, визначену або встановлену компетентним органом, щодо забезпечення надання громадських послуг пасажирських перевезень загального інтересу, надання яких оператор, зважаючи на власні комерційні інтереси, не здійснював би взагалі або не здійснював би в такому самому обсязі та на таких самих умовах без отримання при цьому винагороди.

У законодавстві ЄС термін «зобов'язання щодо надання публічних послуг» (*англ. Public service obligation, PSO*) – це зобов'язання, які держави-члени ЄС можуть накладати на організацію згідно із законодавством або договором щодо надання послуг, що становлять загальний інтерес на території ЄС⁹.

Оновлені положення Регламенту (ЄС) № 1370/2007 в частині зобов'язання щодо надання публічних послуг, що становлять загальний інтерес (PSO), зокрема, передбачають таке:

- поширення надання послуг на транскордонний рівень, включно з послугами місцевого та регіонального транспорту, за погодженням із компетентними органами держав-членів, на території яких вони надаються;
- контракти про надання послуг мають чітко визначити порядок розподілу витрат, зокрема, витрати на персонал, енергію, інфраструктуру, технічне обслуговування та ремонт громадського транспорту, рухомого складу й

⁸ Consolidated text: Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area (recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0034-20190101>

⁹ Questions and Answers – Fourth Railway Package. Website of European Commission. URL: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/internal-market/public-service-obligations-psos_en

обладнання, необхідного для обслуговування пасажирських перевезень, постійні витрати та відповідну прибутковість капіталу;

- оператори державних послуг повинні дотримуватися зобов'язань, що застосовуються у сфері соціального та трудового права, встановлених законодавством ЄС, національним законодавством або колективними договорами;
- у тендерній документації контрактів на державні послуги має бути прозоро зазначено, чи можна розглядати субпідряд, і якщо так, то якою мірою;
- менеджерів залізничної інфраструктури повинні підтримувати компетентні органи в наданні всіх відповідних специфікацій інфраструктури;
- правила укладання державних контрактів про надання послуг, встановлені у статті 5 Регламенту, в яких деталізовані всі випадки та виключення, зокрема, які стосуються прямого укладання державних контрактів на надання послуг.

Так, відповідно до Регламенту (ЄС) № 1370/2007 проведення конкурентних тендерів для державних контрактів про надання послуг внутрішніх пасажирських перевезень залізницею повністю застосовується з 3 грудня 2019 року. Термін дії контрактів, укладених відповідно до статті 5(б) у період з 3 грудня 2019 року до 24 грудня 2023 року, не повинен перевищувати 10 років. Дія попередніх контрактів, які уклалися за процедурою прямого присудження (без конкурентної тендерної процедури), дозволена до 24 грудня 2023 року. Після цієї дати зазначена процедура буде дозволена лише в обмежених і чітко визначених випадках, перелічених у статті 5 Регламенту (ЄС) № 1370/2007, наприклад, коли пряме присудження виправдане структурними і географічними характеристиками ринку або мережі, а також якщо договір призводить до покращення якості послуг або економічної ефективності порівняно з попереднім. У таких випадках компетентний орган держави має опублікувати своє обґрунтоване рішення про пряме присудження та повідомити Європейську Комісію відповідно.

Також в оновленій редакції Регламенту (ЄС) № 1370/2007 передбачено механізм сприяння справедливим і недискримінаційним умовам тендера для всіх залізничних підприємств. Державні контракти на надання послуг тепер вимагають від операторів громадського транспорту надання компетентним органам інформації, необхідної для підготовки тендера (наприклад, попит пасажирів, тарифи, витрати й доходи). Своєю чергою, компетентні органи повинні надати інформацію всім зацікавленим сторонам під час тендерної процедури. Крім того, з метою започаткування конкурентної тендерної процедури компетентні органи мають тепер оцінити, чи забезпечено необхідні заходи для ефективного та недискримінаційного доступу до залізничного рухомого складу. Відповідно до правил державної допомоги компетентні органи можуть вжити відповідних заходів для забезпечення такого доступу.

Досвід використання процедури конкурсних торгів, за даними держав-членів ЄС, свідчить про те, що ця процедура має певні переваги. Інституційно конкурентні тендери можуть призвести до вищого рівня відповідальності, більшої прихильності місцевих і регіональних органів управління громадським транспортом та зміцнення їх позиції. Конкуренція також сприяє зменшенню витрат, як показано на прикладі досвіду Франції (тендера немає) та Німеччини (70 % контрактів укладено на тендерній основі у 2015 році): загальна вартість надання послуг залізничного громадського транспорту становить 25,50 євро/потяг-км у Франції проти 15,70 євро/потяг-км у Німеччині. Витрати на персонал, обслуговування та продаж квитків у Німеччині значно нижчі. Використання конкурентних торгів зазвичай призводить до значного скорочення (більше 20 %) компенсаційних виплат за виконання зобов'язань щодо надання державних послуг. У Франції субсидії становлять 19,60 євро/потяг-км проти 9,60 євро/потяг-км у Німеччині. Також цікаво, що ці заощадження зазвичай не повертаються до загального бюджету, а реінвестуються у все більше покращення транспортних послуг¹⁰.

Конкурентні торги також позитивно впливають на якість послуг: конкуренти пропонують нові технічні рішення та, як правило, новий рухомий склад. Держави-члени ЄС, які відкрили свої ринки, стали свідками помітного покращення якості послуг, значного збільшення кількості пасажирів (наприклад, + 48 % між 2002 і 2016 роками в Німеччині). Конкурсна тендерна процедура для контракту на надання послуг у Німеччині зазвичай займає від 3 до 4,5 років. Процес може тривати довше у випадках оскарження в судах або регуляторних органах. Таким чином, необхідно приділяти особливу увагу тому, щоб забезпечити повну відповідність процедури правовим вимогам. Процес також може зайняти більше часу, якщо необхідно вжити певних заходів для забезпечення доступу до рухомого складу. Під час планування розкладу тендерної процедури також рекомендується координація з іншими учасниками, щоб уникнути одночасного запуску багатьох процедур. Політично важливо забезпечити успіх перших тендерних процедур. Перед тим, як розпочати тендерний процес, необхідно взяти до уваги такі фактори, як політичний і соціальний контекст; обов'язковою умовою є налагодження зв'язку з підприємствами, включно з діючими компаніями, зацікавленим персоналом та громадськістю¹¹.

II. Аналіз законодавства окремих держав-членів ЄС у контексті гармонізації актів Четвертого залізничного пакета.

У *Німеччині* є два основні законодавчі акти, які регулюють правові засади функціонування галузі залізничного транспорту. Один із них базовий –

¹⁰ The tendering of Public Service Contracts for rail passengers transport: Meeting the challenge. *Website of European Commission*. URL: https://transport.ec.europa.eu/media-corner/events/tendering-public-service-contracts-rail-passengers-transport-meeting-challenge-2018-05-30_en

¹¹ Там само.

Загальний закон про залізниці (далі – Загальний закон)¹². Як зазначено у статті 1 Загального закону, він призначений для забезпечення безпечної експлуатації залізниць, надання конкурентних послуг на ринку залізничного транспорту, а також для захисту інтересів споживачів на залізничному ринку. Цей Закон також слугує для імплементації або виконання правових актів Європейських Співтовариств або Європейського Союзу в галузі залізничного транспорту, які стосуються предметів його правового регулювання.

Загальний закон враховує вимоги актів ЄС у цій сфері, зокрема Директиву 2012/34/ЄС щодо розділення управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю залізничних підприємств, Регламент (ЄС) 2021/782 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2021 року про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту, інші акти Четвертого залізничного пакета, про що зазначається безпосередньо в тексті закону з відповідним посиланням на той чи інший акт.

Зокрема, згідно зі статтею 2(1) Загального закону залізниці можуть бути як державними установами, так і приватними підприємствами, організованими відповідно до комерційного права, які надають послуги залізничних перевезень (підприємства залізничного транспорту) або експлуатують залізничну інфраструктуру (підприємства залізничної інфраструктури). При цьому залізниці або федеральні підприємства – це підприємства, що переважно належать Федеральному уряду або підприємству, контрольний пакет акцій якого належить Федеральному уряду. До підприємств залізничного транспорту цим Законом віднесено всі залізниці, діяльність яких полягає в наданні послуг залізничних перевезень вантажів або пасажирів.

Загальний закон визначає, що Головною залізничною мережею – частиною Єдиного європейського залізничного простору – є залізнична мережа стандартної колії, за винятком:

- мереж, які функціонально відокремлені від решти залізничної системи та які використовуються лише для місцевих, міських або приміських пасажирських перевезень;
- приватної залізничної інфраструктури, яка використовується її власником або оператором для власних вантажних перевезень або для перевезення пасажирів у некомерційних цілях;
- інфраструктури міської залізниці, яка час від часу використовується залізничними транспортними засобами в умовах експлуатації відповідної міської залізничної системи, коли це необхідно для цих транспортних засобів виключно для цілей сполучення;
- інфраструктур, які використовуються виключно для місцевих цілей або виключно для історичних чи туристичних цілей.

До залізничного транспорту загального користування належать:

¹² Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/BJNR239600993.html

- залізничні підприємства, що експлуатуються на комерційній основі, і будь-хто може користуватися їх послугами для перевезення пасажирів або вантажів відповідно до їх цільового призначення (громадські залізничні підприємства). Всі інші залізниці та промислові залізниці є залізницями незагального користування;
- підприємства залізничної інфраструктури, які повинні надавати доступ до своєї залізничної інфраструктури (підприємства залізничної інфраструктури загального користування);
- залізничні оператори, які повинні надати доступ до своїх залізниць (державні залізничні оператори).

Іншим спеціальним законодавчим актом є Закон про регулювання залізничного транспорту¹³. У цьому Законі деталізовано всі вимоги, пов'язані з функціонуванням залізничного транспорту в Німеччині. Зокрема, він визначає: структуру залізниць, доступ до залізничної інфраструктури, доступ до об'єктів обслуговування, стягнення плати за доступ до залізничних споруд, об'єктів обслуговування та промислових залізниць.

Цей Закон, як і Загальний закон, повністю враховує вимоги актів ЄС у цій сфері, зокрема щодо розділення управління залізничною інфраструктурою, а також інших актів Четвертого залізничного пакета, про що зазначається безпосередньо в тексті Закону з відповідним посиланням на той чи інший акт.

У Законі імплементовано норми Директиви 2012/34/ЄС, зокрема стосовно незалежності управління та визначення організаційно правової структури, яка має відповідати критеріям «вертикально інтегрованого підприємства» у значенні Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 року про контроль за концентраціями між підприємствами.

Необхідно відмітити, що процес удосконалення та оптимізації структури управління німецькою залізницею розпочався на початку 1990-х років і досі триває. У 1999 році підприємство Deutsche Bahn (залізниці Німеччини) набуває статусу багаторівневого концерну DB-Konzerns на чолі з холдинговою компанією DB AG, яка є материнською компанією DB-Konzerns. Із моменту свого заснування в 1994 році вона є акціонерною корпорацією згідно з німецьким законодавством і, відповідно, має подвійну структуру управління та контролю з правлінням та наглядовою радою. Єдиним власником є Федеративна Республіка Німеччина.

Нині загальна структура залізничного транспорту Німеччини – це багаторівневий концерн на чолі з холдинговою компанією, який об'єднав у собі структурно самостійні акціонерні товариства (Рис. 1)¹⁴.

Зміни у складі Наглядової ради та Правління представлені у звіті Наглядової ради. Залізничні підприємства DB AG є юридично незалежними компаніями з окремими балансами та звітами про прибутки та збитки, що

¹³ Eisenbahnregulierungsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/eregg/BJNR208210016.html#BJNR208210016BJNG000100000>

¹⁴ Organisationsstruktur. Website Der DB-Konzern. URL: <https://ibir.deutschebahn.com/2023/de/zusammengefasster-konzernlagebericht/der-db-konzern/organisationsstruktur/>

відповідає всім вимогам європейського й національного законодавства щодо відокремлення. Крім того, існує так зване функціональне відокремлення, яке забезпечує незалежність рішень щодо доступу до інфраструктури та зборів – тепер DB InfraGO AG, яке залишається частиною DB-Konzerns¹⁵.

Функції експлуатації виконують три компанії: DB Cargo – перевезення вантажів, DB Travel & Tourism – перевезення пасажирів у дальніх сполученнях, DB Regio – місцеві і регіональні пасажирські перевезення. Відповідальність за стан колії, засобів сигналізації, систем управління перевезеннями і електрифікації несуть дві компанії інфраструктури: DB Station & Service, DB Network. Відділення тяги та рухомого складу скасовані, їх основні фонди приписані до відповідних експлуатаційних компаній.

Підрозділи операційного обслуговування як юридично незалежні дочірні компанії DB AG в основному надають послуги внутрішнім клієнтам. До них належать DB Systel GmbH, DB Sicherheit GmbH, DB Services GmbH і DB Kommunikationstechnik GmbH.

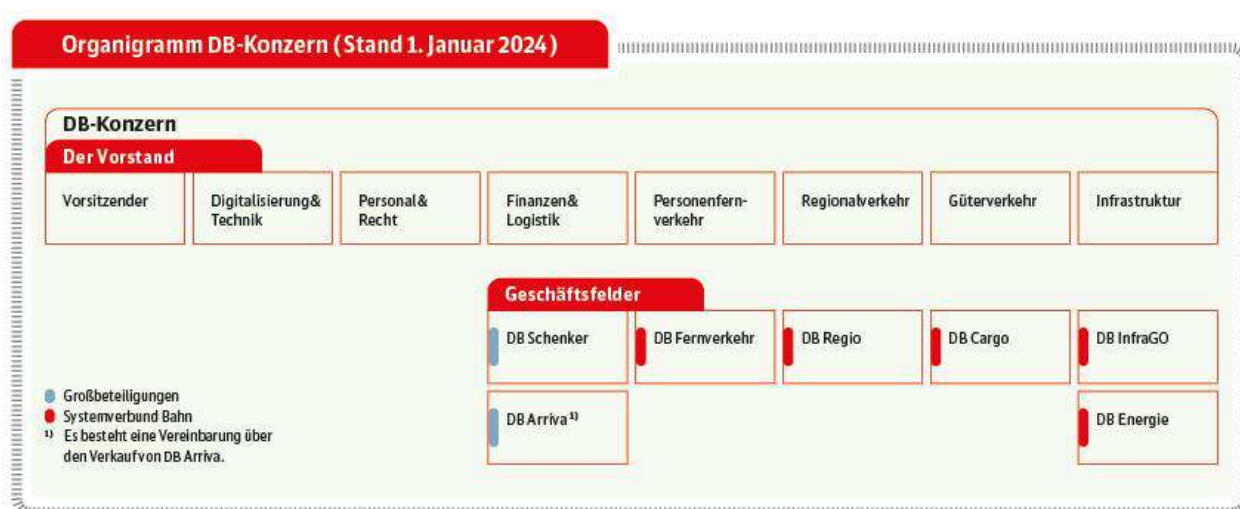


Рисунок 1

У Німеччині загальні питання тарифів (транспортні витрати та умови перевезень залізничним транспортом) врегульовано Загальним законом, положення якого ґрунтуються на вимогах Регламенту (ЄС) № 1370/2007. Встановлено також вимогу оприлюднення на загальнодоступному вебсайті залізничного підприємства або вебсайті, який залізничне підприємство пов'язало зі своїм власним вебсайтом, установлених тарифів. Стосовно місцевих залізничних пасажирських перевезень, то органи влади, уповноважені законодавством федерального рівня, несуть відповідальність у розумінні цього Регламенту, в інших випадках – відповідальні федеральні органи влади (стаття 15).

¹⁵ Organisationsstruktur. Website Der DB-Konzern. URL: <https://ibir.deutschebahn.com/2023/de/zusammengefasster-konzernlagebericht/der-db-konzern/organisationsstruktur/>

Компенсація неопераційних витрат державним залізницям, що не належать до федеральної власності, включає витрати на перевезення дітей, пенсіонерів. Компенсація надається країною, на території якої здійснюється рух. Якщо трафік також поширюється на територію іншої країни, компенсація відповідатиме частині послуг, які надаються у відповідній країні. Така компенсація надається: 1) що стосується федеральних залізниць – федеральним урядом; 2) що стосується залізниць, що не є федеральною власністю: а) федеральним урядом, коли йдеться про перехрестя з федеральними магістралями на одному рівні, б) у всіх інших випадках – країною, на території якої знаходиться перетин. Якщо трафік також поширюється на територію іншої країни, компенсація відповідатиме частині послуг, які надаються у відповідній країні (стаття 16).

У **Франції** до 1937 року всі залізничні концесії було передано під контроль державі (51 % акцій) та об'єднано в Національну залізничну компанію (SNCF), всі активи якої до 1983 р. були повністю викуплені державою. Пізніше було створено державну компанію «Національні залізничні мережі» (RFF), метою якої є забезпечення функціонування і фінансування інфраструктури. Основні напрями реформування: RFF стає власником залізничної мережі і несе відповідальність за її інфраструктуру, хоча функція управління залишається за SNCF; RFF приймає боргові зобов'язання SNCF, пов'язані з фінансуванням інфраструктури.

Сучасний стан правового регулювання функціонування ринку залізничних послуг у Франції проходить своє реформування в контексті імплементації актів Четвертого залізничного пакета.

Так, правове регулювання та структурні характеристики залізничної інфраструктури містяться у Транспортному кодексі¹⁶, а саме в його Книзі I «Залізнична або керована транспортна система». У ній, зокрема, визначено національну залізничну мережу, що належить державі, а також те, що менеджером національної залізничної мережі та бенефіціаром її ліній є Компанія SNCF Réseau (стаття L2111-1), яка укладає з державою десятирічний контракт, що оновлюється кожні три роки протягом десяти років (стаття L2111-10).

У структурі національної залізничної мережі виділяють також лінії місцевого або регіонального значення з низькою інтенсивністю національної залізничної мережі та об'єкти обслуговування, що належать до загальнодоступної залізниці.

Правовий статус загальнодоступної залізниці (залізниці загального користування) регламентується положеннями Загального кодексу власності публічних осіб¹⁷. Відповідно до його статті L 2111-15 залізниця загального користування складається з нерухомості, що належить державній установі, яка призначена виключно для надання послуг громадського транспорту та

¹⁶ Code des transports : Version en vigueur au 24 janvier 2025. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000023084754>

¹⁷ Code général de la propriété des personnes publiques : Version en vigueur depuis le 01 juillet 2006. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070299/2025-01-24/

управління цими лініями. Такі установи можуть, за умови попередньої згоди міністра, відповідального за транспорт, та після консультації з компанією SNCF Réseau, її дочірньою компанією, бути суб'єктом управління майна державних установ на користь органу, який організовує залізничний транспорт, на вимогу його дорадчої ради. Щоб дати попередню згоду, міністр, відповідальний за транспорт, бере до уваги національну транспортну політику, включаючи потреби, пов'язані з діяльністю залізничного вантажного транспорту, зокрема доступність ліній для залізничних вантажних перевізників на засадах справедливих, прозорих і недискримінаційних технічних та цінових умов. Орган, який організовує залізничні перевезення (бенефіціар), бере на себе повну відповідальність за управління інфраструктурою на лініях, передачу її об'єктів в управління та, де це можливо, управління пасажирськими станціями, або може доручити будь-якій особі повну відповідальність за всі або частину цих завдань. Організатор залізничних перевезень (бенефіціар) може укласти договір із керівниками переданої інфраструктури для визначення умов і цілей такої передачі. Керівник інфраструктури ліній, що підлягають передачі, передає органу, який організовує залізничні перевезення, усі документи й технічну інформацію, необхідні для виконання своїх завдань, із метою гарантування безпеки мережі та сприяння її сумісності. Декрет Державної ради визначає умови такої передачі та категорії відповідної інформації. Технічна угода укладається між компанією SNCF Réseau, її дочірньою компанією, органом з організації залізничних перевезень та особами, відповідальними за виконання місій з управління інфраструктурою на лініях, що підлягають передачі в управління та, де застосовно, управління переданими об'єктами обслуговування. Організація залізничних перевезень, яка отримує вигоду від передачі, замінює компанію SNCF Réseau або дочірню компанію у всіх правах та обов'язках, пов'язаних із переданими їй об'єктами, за винятком збитків, що виникли до такої передачі. Умови передачі, зокрема категорії ліній, які можуть підлягати передачі в управління, визначаються декретом Державної ради.

До інших складових залізничної інфраструктури відносяться гілки/частини, які мають певне цільове призначення, наприклад, залізниці портів (знаходяться під юрисдикцією держави та її уповноважених компаній) (стаття L2111-5 Транспортного кодексу). Окремо визначають також певні регіональні ділянки, як от: концесія залізниці від Ніцци (Приморські Альпи) до Сент-Андре (Альпи Верхнього Провансу), що встановлена Законом від 29 липня 1889 року про декларацію суспільної корисності та остаточну концесію різних залізниць Компанії залізниць Південної Франції та затвердження конвенції від 21 травня 1889 р., прийнятої між міністром громадських робіт і Компанією залізниць Південної Франції (стаття L2111-6).

Правовий статус працівників, які беруть участь у виконанні завдань з управління інфраструктурою або функціонуванням служби установки на лініях, як в межах діяльності компанії SNCF Réseau, її дочірньої компанії, а також у разі переведення бенефіціаром до приватної компанії, регулюється

відповідними положеннями Транспортного кодексу, Загального кодексу державної служби, Кодексу законів про працю (стаття L2111-9-1).

У Франції держава є організатором послуг пасажирського транспорту, що надаються за допомогою залізничної інфраструктури (стаття L2111-3-1 Транспортного кодексу), визначає оператора пасажирських перевезень відповідно до процедури, встановленої за принципами свободи доступу до державних закупівель, рівного ставлення до кандидатів та прозорості. Дочірня компанія SNCF Réseau має місію забезпечення відповідно до принципів громадського обслуговування єдиного управління пасажирськими станціями (стаття L2111-9-1), зокрема відповідає за надання якісних державних послуг на станціях; сприяє взаємному доповненню індивідуальних і колективних видів транспорту, їх співробітництву. Дочірня компанія укладає з державою багаторічний контракт, який визначає, зокрема, цілі, поставлені перед диспетчером станції щодо якості обслуговування, фінансової траєкторії, доступу залізничних компаній до станцій, безпеки тощо. Проект договору та оновлені проекти надаються для висновку до Органу регулювання транспорту, надсилаються до парламенту згідно з умовами та в порядку, встановленому законодавством (стаття L2111-10-1 А). У питаннях організації пасажирських перевезень та надання послуг пасажиром залізничного транспорту, зокрема щодо відшкодування та мінімального рівня обслуговування, застосовуються положення Регламенту (ЄС) 2021/782 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2021 року про права та обов'язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом, та Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 листопада 2012 року про створення Єдиного європейського залізничного простору на всіх рівнях (міського, приміського та регіонального) залізничного пасажирського транспорту.

Соціальні тарифи можуть встановлюватися нормативно-правовими актами та застосовуються до певних категорій пасажирів залізничного транспорту для всіх послуг або певних категорій послуг, що надаються на національній території. При встановленні цих тарифів проводяться консультації з регіонами. Запровадження цих тарифів підлягає компенсації, спрямованій на покриття фінансових наслідків для операторів. Для послуг національного інтересу та вільно організованих послуг компенсація встановлюється державою та виплачується операторам в ефективний, прозорий та недискримінаційний спосіб. За послуги регіонального значення компенсація виплачується транспортними органами в рамках договору про державні послуги, укладеного з бенефіціаром. Особливості регулювання та умови визначаються законодавством.

В Італії в рамках імплементації до національного законодавства стандартів Четвертого залізничного пакета було визначено архітектуру залізничної інфраструктури за рівнями: національна залізнична мережа, регіональні залізничні мережі (такі, що з'єднані з національною залізничною мережею) і так звані ізольовані (зокрема, для виробничих цілей самої залізниці). У 2017 році Законом № 128 ухвалено Положення про створення

туристичних залізниць за допомогою повторного використання невикористаних або виведених з експлуатації ліній, розташованих у районах особливої природної чи археологічної цінності¹⁸.

Структура італійської залізничної системи характеризується поділом управління залізничною інфраструктурою та надання послуг, що супроводжується корпоративним поділом у Ferrovie dello Stato Holding Stato Spa між Rete Ferrovia Italiana SpA (RFI), компанією, яка має шістдесятирічну концесію (відповідно до міністерського указу № 138/T від 2000 р.) мережі, та Trenitalia, яка є довіреною компанією національних пасажирських і вантажних залізничних договорів про державні послуги¹⁹.

Статтею 5 Законодавчого декрету № 112/2015²⁰, яким регулюється ринок послуг національного пасажирського транспорту, зокрема, запроваджено відокремлення бухгалтерського обліку відповідних компаній в балансах діяльності, пов'язаної з наданням транспортних послуг, від діяльності, пов'язаної з управлінням інфраструктурою залізниці. Надання послуг для пасажирських перевезень національного значення здійснюється Trenitalia на основі договору, укладеного з Міністерством економіки та фінансів та Міністерством інфраструктури та транспорту (останній такий контракт укладено на десятирічний період: 2017–2026). Інші залізничні компанії можуть мати доступ до залізничної інфраструктури та її використання для цілей організації національних пасажирських перевезень за наявності ліцензії на надання послуг, сертифіката безпеки, виданого Національним агентством безпеки залізниці (ANSF), на основі контракту на використання інфраструктури з менеджером залізничної інфраструктури. Ліцензія на надання послуг видається Міністерством інфраструктури та транспорту, Департаментом транспорту, навігації та інформаційно-статистичних систем, Генеральним директором транспорту та залізничної інфраструктури, має необмежений термін дії з умовою перегляду її Міністерством кожні п'ять років (статті 6, 7, 8 Законодавчого декрету № 112/2015). Методи доступу до інфраструктури вказані в Проспекті мережевої інформації, підготовленому RFI Spa (стаття 14).

Законодавством Італії передбачається, що в секторі громадського транспорту для держав-членів ЄС можуть бути забезпечені, за певних умов, транспортні послуги, що можуть бути предметом державної компенсації. Такі зобов'язання з послуг громадських залізничних перевезень можуть бути встановлені для територій, на яких із різних причин неможливо забезпечити (або в будь-якому випадку це неможливо зробити за умов, які вважаються

¹⁸ LEGGE 9 agosto 2017, n. 128. Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico. (17G00141). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017;128>

¹⁹ L'assetto del sistema ferroviario italiano. URL: https://temi.camera.it/leg17/temi/il_sistema_ferroviano.html#:~:text=Il%20decreto%2Dlegge%2050%20del,gestion e%20di%20questo%20patrimonio%20infrastrutturale

²⁰ DECRETO LEGISLATIVO 15 luglio 2015, n. 112. Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione). (15G00126). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015;112~art5>

розумними) адекватне транспортне обслуговування: це може залежати від недостатнього попиту, надмірного тягаря управління послугою або інших факторів, за яких жодна компанія не запропонує цю послугу за ринкових умов. Покладання цих зобов'язань і відповідне регулювання встановлюється також для забезпечення конституційного права на пересування. Основу правового регулювання цих питань забезпечують відповідні положення Регламенту (ЄС) 1370/2007. Зокрема, відповідно до його статті 3 компетентний орган, який вирішує надати оператору виключне право та/або будь-яку компенсацію за виконання зобов'язань щодо публічних послуг, повинен робити це в контексті публічного контракту на надання послуг.

Контракти на державні послуги мають чітко передбачати зобов'язання оператора з надання публічних послуг, визначати задіяні географічні території, а також встановлювати параметри, на основі яких розраховуватиметься будь-яка компенсація, характер і обсяг будь-яких наданих ексклюзивних прав, щоб запобігти надмірній компенсації.

Послуги залізничного транспорту, що становлять суспільний інтерес і підлягають режиму зобов'язань щодо публічних послуг, регулюються договорами про надання послуг (Закон № 166/2002 щодо інфраструктури та транспорту²¹) відповідно до вимог Регламенту ЄС 1370/2007, який не передбачає обов'язку проведення конкурсу на послуги залізничного транспорту загального користування. Ці договори укладаються на фіксований термін, що не перевищує 15 років для пасажирських перевезень залізничним транспортом, і затверджуються наказом Міністра інфраструктури та транспорту за погодженням з Міністром економіки та фінансів.

Висновки

Проведений аналіз правового регулювання ринку залізничних послуг ЄС на основі Четвертого залізничного пакета свідчить про те, що державам-членам ЄС знадобився досить тривалий час, щоб гармонізувати національне законодавство з вимогами актів, які увійшли до зазначеного пакета. У процесі створення Єдиного європейського залізничного простору чітких правил вимагало управління залізничною інфраструктурою та залізничною транспортною діяльністю залізничних підприємств та інших суб'єктів цього ринку, що, своєю чергою, надало поштовх до реформування національних залізничних систем держав-членів ЄС, враховуючи при цьому особливості кожної з них. Основні завдання цього реформування полягають у забезпеченні фінансового, функціонального та організаційного розділення діяльності оператора інфраструктури та перевізників (окремо з вантажних та пасажирських перевезень), а також розмежування функцій з державного і господарського управління, зокрема із забезпеченням незалежності оператора інфраструктури, рівноправного та недискримінаційного доступу до інфраструктури, ліцензування перевізників, системи управління безпекою,

²¹ LEGGE 1 agosto 2002, n. 166. Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2002;166~art38>

установленням чітких правил організації суспільно важливих перевезень пасажирів (PSO).

Можна з упевненістю сказати, що досвід експлуатації залізничної інфраструктури в державах-членах ЄС доводить важливість розвитку інфраструктури суб'єктами господарювання різної форми власності, оскільки лише державне фінансування залізничної інфраструктури не забезпечує ефективність всієї залізничної системи, щоб інтегрувати її в конкурентний ринок, враховуючи при цьому регіональні чи місцеві особливості. При цьому загальні принципи ринкової ефективності вимагають від державних операторів залізничної інфраструктури відповідальності як за розвиток інфраструктури, так і за покращення надання пасажирських послуг. Це потребує корегування структури в напрямі інтеграції моделі експлуатації державної залізничної інфраструктури загального користування з режимом розширення на довгостроковій основі прав муніципалітетів та приватних власників щодо створення, розвитку і модернізації залізничної інфраструктури, зокрема пасажирських станцій, сортувальних станцій для вантажних послуг.

Створення гібридної моделі, як у Німеччині, передбачає перехід від повного вертикального розділення до вертикальної інтеграції на пасажирському ринку з відкритим доступом для всіх інших компаній. Організаційна реструктуризація у цій державі пройшла шлях перетворення в холдинг і підготовки до вільного залучення приватного сектору в дочірні компанії за допомогою комерціалізації, реорганізації системи зайнятості з оптимізацією штату, за умови збереження системи соціального захисту, а також реорганізації з метою покращення якості активів і реструктуризації структури власності.

Крім того, аналіз законодавства держав-членів ЄС у частині правового визначення та розподілу залізничної інфраструктури засвідчує, що в різних законодавчих актах національного рівня (кодифіковані, комплексні, спеціальні законодавчі акти) правове визначення залізничної інфраструктури зазвичай надається в контексті юридичної кваліфікації як мережі / системи залізничних ліній, що обслуговують відповідний вид транспорту (Франція, Італія), інколи до цієї категорії відносять також залізничні транспортні компанії (Німеччина). Водночас для визначення структури / розподілу залізничної інфраструктури використовуються відносно уніфіковані підходи, що мають особливості з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, зокрема, виділяють такі складові: 1) національна залізнична мережа (Франція, Італія) або мережа вищого рівня (Німеччина), що входить до Єдиного європейського залізничного простору; 2) лінії регіонального значення (Франція, Італія) / федеральні залізниці (Німеччина), що входять до національної мережі; 3) лінії місцевого / локального значення, а також спеціального призначення (наприклад, для обслуговування промисловості, туристичні), що функціонально відокремлені від загальної залізничної системи.

Загальнодоступну залізничну мережу (мережу загального користування) визначають за функціональним критерієм щодо обслуговування громадського залізничного транспорту. Управління такими лініями може забезпечуватися як державними, так і приватними компаніями, що можуть виступати бенефіціаром і менеджером таких залізниць, у т.ч. монополюю (Франція, Італія), на основі державного договору / контракту на визначений період. Доступ до таких мереж іншим компаніям забезпечується за наявності ліцензії про надання послуг із пасажирських перевезень, документа (сертифіката / дозволу) щодо безпеки, на основі договору / контракту, що укладається в установленій формі, зокрема за погодженням з компанією-бенефіціаром та уповноваженими державними органами. При цьому законодавством можуть бути встановлені додаткові вимоги, наприклад щодо національного походження компанії / її засновника (Німеччина).

Правову основу регулювання питань організації пасажирських перевезень та надання послуг пасажиром залізничного транспорту, зокрема щодо відшкодування та мінімального рівня обслуговування, забезпечують положення Регламенту (ЄС) 2021/782 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2021 року про права та обов'язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом, та Директиви 2012/34 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 листопада 2012 року про створення Єдиного європейського залізничного простору на всіх рівнях (міського, приміського та регіонального) залізничного пасажирського транспорту. Покриття витрат операторам, пов'язаних із наданням послуг із пасажирських перевезень, у тому числі пасажиром пільгових категорій, здійснюється відповідно до державних договорів / контрактів про надання послуг згідно з визначеними законодавством умовами: державою – щодо компенсації для послуг національного забезпечення, та органами управління у сфері транспорту – щодо послуг регіонального значення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*