

УДК 061.1ЄС

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.65>**Вікторія Клиничук,**

аспірантка кафедри адміністративного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ НЕЗАЛЕЖНИХ РЕГУЛЯТОРНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ ЄС

У цій статті досліджено організаційно-правові засади співробітництва незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту держав – членів ЄС. Автором здійснено аналіз роботи Групи незалежних регуляторів у сфері транспорту (Independent Regulators' Group – Rail (IRG-Rail)). Також досліджено організаційну структуру, цілі, функції та завдання IRG-Rail.

У статті наведено перелік документів, на підставі яких функціонує IRG-Rail. Також здійснено аналіз діяльності робочих груп, які функціонують у межах IRG-Rail, а саме: доступ до інфраструктури; доступ до сервісних послуг; збори; плата за послуги; законодавчі пропозиції; моніторинг ринку.

Автор зазначає, що робоча група з доступу до інфраструктури у своїй роботі зосереджується на дослідженні та аналізі всіх аспектів доступу до залізничної інфраструктури. Також автор звертає увагу на те, що робоча група з доступу до сервісних послуг працює над забезпеченням прозорого доступу до сервісних споруд та послуг, пов'язаних із залізничним транспортом.

У статті зазначено, що основна мета діяльності робочої групи зі зборів полягає у розробленні загального розуміння принципів тарифікації в європейському залізничному секторі. Що ж стосується робочої групи, яка працює у сфері плати за послуги, то її діяльність пов'язана з оглядом загальних європейських практик тарифікації послуг у сфері залізничного транспорту.

Також автор зазначає, що робоча група із законодавчих пропозицій розглядає запропоновані законодавчі акти, які стосуються питань лібералізації та вдосконалення структури європейського ринку залізничного транспорту. А що стосується робочої групи з моніторингу ринку, то основна мета діяльності цієї робочої групи полягає у посиленні ролі національного моніторингу шляхом обміну досвідом та розширення знань про європейський ринок залізничного транспорту.

Автор сподівається, що регулятор у сфері транспорту в Україні буде створений та у майбутньому він також приєднається до роботи IRG-Rail.

Ключові слова: сфера транспорту, незалежний регулятор, залізничний сектор, IRG-Rail, робочі групи.

Постановка проблеми. У Європейському Союзі (далі – ЄС) важливу роль відіграє державне регулювання у сфері залізничного транспорту. Відповідно до правових вимог ЄС у державах – членах ЄС повинні бути створені незалежні регуляторні органи, що будуть здійснювати державне регулювання у сфері транспорту. Кожна держава – член ЄС пішла власним шляхом формування таких незалежних регуляторів. У деяких державах – членах ЄС були створені регулятори, які здійснюють державне регулювання виключно у сфері транспорту (Королівство Бельгія, Чеська Республіка, Республіка Угорщина, Італійська Республіка та інші), інші держави – члени ЄС пішли шляхом створення органів, які здійснюють державне регулювання не лише у сфері транспорту,

а й у інших сферах, що належать до природних монополій (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Естонія, Королівство Іспанія, Республіка Хорватія та інші).

За для створення єдиного, стабільного та конкурентоспроможного ринку у сфері залізничного транспорту незалежні регулятори почали обмінюватися своїм досвідом, така міжнародна співпраця призвела до створення Групи незалежних регуляторів у сфері транспорту (Independent Regulators' Group – Rail (далі – IRG-Rail)). IRG-Rail – це добровільна платформа для співпраці, обміну інформацією та практикою між національними регуляторами у сфері залізничного транспорту у Європі. Вважаємо, що дослідження адміністративно-правового статусу IRG-Rail має бути корисним

для нашої держави. У 2015 р. Міністерством інфраструктури України було розроблено проект Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту», яким було передбачено утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. Сподіваємося, що регулятор у сфері транспорту в Україні буде створений та у майбутньому він також приєднається до роботи IRG-Rail.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню співпраці між регуляторними органами у сфері транспорту приділяли увагу, зокрема, Ю. Крозет, С. Наш, Дж. Престон. Проте організаційно-правові засади співробітництва незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту держав – членів ЄС ще не були предметом спеціального наукового дослідження.

Потребують спеціального дослідження організаційно-правові засади співробітництва незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту держав – членів ЄС.

Мета статті. Стаття спрямована на висвітлення організаційно-правових засад співробітництва незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту держав – членів ЄС у межах групи незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту IRG-Rail.

Досягненню поставленої мети має сприяти вирішення таких завдань:

- 1) проаналізувати організаційну структуру IRG-Rail;
- 2) висвітлити основні цілі та функції IRG-Rail;
- 3) охарактеризувати основні завдання IRG-Rail.

Виклад основного матеріалу. Варто почати з того, що в червні 2011 р. було створено IRG-Rail. До складу цієї організації входять незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання у сфері транспорту, з 31 країни.

9 червня 2011 р. п'ятнадцять незалежних транспортних регуляторів підписали Меморандум про порозуміння. У цьому документі йшлося про створення IRG-Rail як міжнародної платформи для співпраці незалежних регуляторів у сфері залізничного транспорту, а також визначено її основну мету діяльності, цілі та функції. Мета діяльності IRG-Rail полягає у створенні сприятливих умов для функціонування єдиного, конкурентоспроможного внутрішнього ринку залізничного транспорту в Європі [1].

Окрім Меморандуму про порозуміння, діяльність IRG-Rail регулюється також

Меморандумом про співпрацю. У цьому документі йдеться про умови співпраці членів IRG-Rail.

Варто зауважити, що IRG-Rail очолює Голова, який має заступника. Цікавим є той факт, що Голова перебуває на цій посаді лише один рік і попередньо він має пропрацювати на посаді заступника.

Кожного року Пленум Асамблеї призначає особу, яка буде виконувати обов'язки заступника голови, а в майбутньому буде Головою IRG-Rail. Особа, яка може претендувати на посаду заступника Голови, повинна бути керівником регуляторного органу у сфері транспорту (тобто головою, членом правління, президентом, віце-президентом). Голова IRG-Rail або його заступник має право скликати чергові або позачергові (на вимогу щонайменше чверті від усіх членів) пленарні збори. Також слід зауважити, що Голова обов'язково розробляє і подає проект річної робочої програми Пленуму Асамблеї на затвердження [2].

12 травня 2017 р. члени IRG-Rail прийняли Стратегію на період з 2017 р. до 2020 р. [3]. Цей документ висвітлює основні питання діяльності регуляторних органів у сфері транспорту на найближчі роки та встановлює чітку стратегію для вирішення проблем, що виникають у залізничному секторі.

Відповідно до цієї Стратегії у 2019 р. планувалося завершити лібералізацію внутрішніх залізничних ринків країн Європи. Однак виконати умови Стратегії на практиці виявилося не зовсім легко.

Також у Стратегії йдеться про те, що регулятори у сфері транспорту повинні тісно співпрацювати з метою напрацювання спільних підходів та вироблення єдиних принципів у своїй роботі [3].

Стратегія визначає основні завдання, які стоять перед регуляторними органами у сфері залізничного транспорту, серед яких:

- вільна конкуренція на ринку залізничного транспорту;
- регулювання транскордонних питань;
- розроблення нових інструментів та методів регулювання.

Вільна конкуренція на ринку залізничного транспорту забезпечить створення єдиного європейського ринку у сфері залізничного транспорту та сприятиме зростанню добробуту населення загалом. Завдяки регулюванню транскордонних питань ми можемо говорити про напрацювання та вироблення єдиних правил та принципів у діяльності регуляторів у сфері транспорту. Розроблення нових інструментів та методів регулювання є необхідною вимогою для подальшого всебічного розвитку сфери залізничного транспорту.

Повертаючись до діяльності IRG-Rail, варто зауважити, що на пленарних засіданнях IRG-Rail повинні бути присутні всі члени. На цих засіданнях проходить обговорення діяльності IRG-Rail та приймаються рішення стосовно таких питань, як:

- затвердження документів;
- прийняття нових членів та виключення членів;
- прийняття рішень, які спрямовані на досягнення цілей IRG-Rail;
- затвердження будь-яких змін до Меморандуму про взаєморозуміння;
- створення робочих груп та призначення голів таких груп тощо [4].

Звичайні пленарні збори скликаються Головою або заступником Голови не рідше одного разу на рік. Пленарні збори можуть скликатися і частіше у разі необхідності. Будь-яке позачергове засідання скликається Головою на вимогу щонайменше чверті його членів. Усі члени мають право голосувати на пленарному засіданні. Кожен член має один голос. Кворум складає дві третини членів [4].

Як вже було зазначено, у межах діяльності IRG-Rail можуть створюватися робочі групи. Такі групи складаються з представників членів IRG-Rail, і обов'язково має бути призначений голова групи. Голова робочої групи координує її діяльність.

Робочі групи звітують та подають на пленарне засідання IRG-Rail проекти документів для затвердження.

Нині функціонують такі робочі групи:

- доступ до інфраструктури;
- доступ до сервісних послуг;
- збори;
- плата за послуги;
- законодавчі пропозиції;
- моніторинг ринку [5].

Робоча група з доступу до інфраструктури у своїй роботі зосереджується на дослідженні та аналізі всіх аспектів доступу до залізничної інфраструктури. Це стосується виявлення ринкових бар'єрів, обмежень доступу, захоплення конкуренції, захист прав споживачів та покращення експлуатаційних характеристик залізниць.

Діяльність цієї робочої групи безпосередньо стосується імплементації норм, які встановлені Регламентом (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня 2010 р. стосовно європейської залізничної мережі для конкурентоспроможних вантажних перевезень [6].

Варто зазначити, що співпраця регуляторних органів у сфері залізничного транспорту з питань доступу до транспортної інфраструктури спрямована на створення загальних передумов для розвитку конку-

ренції на всіх залізничних ринках та розроблення спільних підходів для вирішення всіх питань, що стосуються залізничного коридору. Встановлення гармонічних та недискримінаційних правил співробітництва та координації між зацікавленими сторонами відіграють важливу роль у цьому питанні.

Робоча група з доступу до сервісних послуг працює над забезпеченням прозорого доступу до сервісних споруд та послуг, пов'язаних із залізничним транспортом. Діяльність цієї робочої групи має вирішальне значення для досягнення чесної та ефективної конкуренції на залізничному ринку та для надання більш якісних послуг у сфері залізничного транспорту.

Також варто зазначити, що діяльність цієї робочої групи стосується імплементації норм, які встановлені Директивою 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 26 червня 2013 р. Зазначена директива визначає основні правила доступу до об'єктів обслуговування та дає можливість Європейській Комісії вжити заходи з визначення деталей процедури та критеріїв, яких слід дотримуватися [7].

Робоча група досліджує наявні засоби доступу до сервісних послуг, включаючи додаткові та допоміжні послуги, враховуючи національні відмінності у цьому питанні між членами IRG-Rail. Така робота проводиться з метою вироблення загального розуміння засобів обслуговування та недискримінаційних умов доступу до цих засобів.

Наступна робоча група, яка утворена в межах діяльності IRG-Rail, займається питанням зборів. Так, Директива 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 26 лютого 2001 р. про розподіл потужностей залізничної інфраструктури та стягнення плати за використання залізничної інфраструктури вимагає від регуляторних органів забезпечити усунення дискримінації на залізничному ринку.

Основна мета діяльності цієї робочої групи IRG-Rail полягає у розробленні загального розуміння принципів тарифікації в європейському залізничному секторі та визначенні рекомендацій, які повинні базуватися на нормах європейського законодавства, та обов'язково з урахуванням національної практики членів IRG-Rail.

Діяльність наступної робочої групи пов'язана з оглядом загальних європейських практик тарифікації послуг у сфері залізничного транспорту. На основі норм Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу щодо принципів тарифікації та вироблення спільної позиції щодо понять, пов'язаних зі стягнен-

ням плати за послуги, робоча група вирішує питання, що стосується оплати послуг у сфері залізничного транспорту [7].

Наступна робоча група працює над питаннями, що стосуються законодавчих пропозицій на рівні ЄС. Робоча група із законодавчих пропозицій розглядає запропоновані законодавчі акти, які стосуються питань лібералізації та вдосконалення структури європейського ринку залізничного транспорту [8].

Зокрема, ця робоча група у своїй діяльності:

- уважно стежить за поточною політикою та перемовинами щодо законодавства ЄС;
- аналізує процес імплементації директив ЄС на національному ринку залізниць;
- готує та подає законодавчі пропозиції Голові IRG-Rail.

Наступна робоча група займається моніторингом ринку. Слід зауважити, що моніторинг ринку залізниць є важливим інструментом у діяльності регуляторних органів у сфері залізничного транспорту. Це пов'язано з тим, що регуляторні органи за допомогою моніторингу можуть оцінити функціонування ринку в цілому і, якщо потрібно, стимулювати учасників ринку до вдосконалення своєї діяльності.

Варто зауважити, що основна мета діяльності цієї робочої групи полягає у посиленні ролі національного моніторингу шляхом обміну досвідом та розширення знань про європейський ринок залізничного транспорту. Саме тому IRG-Rail розробила керівні принципи для регулятивних органів у сфері транспорту, які проводять діяльність з моніторингу ринку. Ці принципи включають набір загальних показників та визначень. Регуляторні органи у сфері транспорту, які входять до IRG-Rail, використовують цей перелік принципів під час здійснення національних моніторингів ринків у сфері залізничного транспорту [9].

Робоча група з моніторингу ринку виконує такі завдання, як:

- збір та аналіз даних національних моніторингів залізничних ринків;
- публікація щорічного звіту про моніторинг ринку IRG-Rail [9].

Учасники цієї робочої групи прагнуть гармонізувати підходи до здійснення моніторингу внутрішнього ринку та розробити вибіркові запитання для опитування користувачів транспортних послуг.

Також учасники цієї робочої групи стежать за виконанням статті 15 Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу, яка стосується здійснення моніторингу ринку залізничного транспорту [7].

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що співпраця незалежних регуляторних органів у сфері транспорту в межах IRG-Rail має надзвичайно важливе значення для розвитку залізничної сфери транспорту у Європі. Діяльність IRG-Rail спрямована на створення та розвиток єдиних стандартів щодо здійснення державного регулювання у сфері залізничного транспорту, а також на захист прав споживачів.

IRG-Rail прагне зробити ринок у сфері залізничного транспорту більш прозорим, полегшити до нього доступ і забезпечити реальне конкурентне середовище. Також слід зазначити, що під час обміну досвідом між членами IRG-Rail напрацьовуються підходи до вирішення спірних питань, що виникають у процесі здійснення державного регулювання у сфері транспорту.

Перспективи подальших досліджень. Проведені попередні дослідження показали, що існує об'єктивна необхідність подальшого вивчення форм співпраці між національними регуляторами, що здійснюють державне регулювання у сфері транспорту.

Список використаних джерел:

1. Independent Regulators' Group – Rail. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/general-information/1>About-the-IRG-Rail.html> (дата звернення: 02.11.2019).
2. Independent Regulators' Group – Rail. Chairmanship. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/chairmanship/71,Chairmanship.html> (дата звернення: 12.11.2019).
3. IRG-Rail's strategy 2017-2020. URL: file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A/Downloads/IRG-Rail_-_Strategy_Document_2017-2020.pdf (дата звернення: 02.11.2019).
4. Independent Regulators' Group – Rail. Plenary Assembly. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/plenary-assembly/6,Plenary-Assembly.html> (дата звернення: 07.11.2019).
5. Independent Regulators' Group – Rail. Working Groups. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/working-groups/7,Working-Groups.html> (дата звернення: 02.11.2019).
6. Regulation (EU) № 913/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 concerning a European rail network for competitive freight. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:276:002:2:0032:EN:PDF> (дата звернення: 02.10.2019).
7. Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj> (дата звернення: 02.11.2019).

8. Emerging Legislative Proposals. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/working-groups/emerging-legislative-pr/87,Emerging-Legislative-Proposals-in-the-Railway-Sector-Working-Group.html> (дата звернення: 02.11.2019).

9. Independent Regulators' Group – Rail. Market Monitoring Working Group. URL: <https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/working-groups/market-monitoring/88,Market-Monitoring-Working-Group.html> (дата звернення: 12.11.2019).

This article explores the organizational and legal foundations of cooperation between independent regulatory bodies in the field of rail transport in EU Member States. The author analyzed the work of the Independent Regulators Group in the field of transport. The article states that IRG-Rail is the „Independent Regulators' Group – Rail”, a network currently comprising independent rail Regulatory Bodies from 31 European countries. Furthermore, on 9 June 2011 fifteen independent rail Regulatory Bodies signed the "Memorandum of Understanding" for the establishment of the Independent Regulators' Group-Rail. They have voluntarily formed the group to facilitate cooperation in their common interests for the promotion of the internal railways market.

The article states that the overall aim of the Independent Regulators' Group – Rail is to facilitate the creation of a single, competitive, efficient and sustainable internal railways market in Europe. The IRG-Rail acts as a platform for cooperation, information exchange and sharing of best practice between national railway regulators in order to face current and future regulatory challenges in railways and to promote a consistent application of the European regulatory framework.

The author also examines the work of the working groups IRG-Rail. IRG-Rail has such working groups: access; access to service facilities; charges; charges for service facilities; emerging legislative proposals; market monitoring.

The article states that the cooperation of independent regulatory authorities in the field of transport within IRG-Rail is extremely important for the development of rail transport in Europe. IRG-Rail activities are aimed at creating and developing uniform standards for the implementation of state regulation in the field of rail transport, as well as for the protection of consumer rights.

The author hopes that a regulator in the field of transport in Ukraine will be created and in the future it will also join IRG-Rail.

Key words: transport, independent regulator, railway sector, IRG-Rail, working groups.

