

ГЕНЕЗА ТА ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ВАНТАЖНИХ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ

САХНО Дмитро Сергійович - кандидат юридичних наук, засновник ТОВ «НОРДІСК», м. Дніпро

ORCID 0009-0007-0393-2662

УДК 342.951:656.225(477)

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2026.1.97>

У статті обґрунтовано критерій періодизації становлення публічного адміністрування у сфері вантажних залізничних перевезень, яким запропоновано вважати спосіб організаційно-правового зв'язку держави з носієм перевізної функції. Доведено, що наявні в літературі періодизації побудовані на техніко-економічних або тарифних підставах і тому непридатні для адміністративно-правового дослідження.

На підставі запропонованого критерію виокремлено п'ять етапів: успадкований (1991–1996), галузево-адміністративний (1996–2014), корпоратизаційний (2014–2022), режимно-забезпечувальний (2022–2024) та трансформаційний, що триває з 2025 року. Кожен етап схарактеризовано через ключові нормативні акти, що змінювали правове становище носія перевізної функції.

Виявлено наскрізну закономірність розвитку: кожен наступний етап послідовно звужував відомчу складову діяльності держави й розширював регуляторну, проте жоден із них не розв'язав вихідної суперечності, за якої держава одночасно є власником інфраструктури, єдиним акціонером перевізника, регулятором тарифів і суб'єктом нагляду.

Ключові слова: генеза публічного адміністрування, періодизація, вантажні залізничні перевезення, Державна адміністрація залізничного транспорту, корпоратизація, акціонерне товариство «Українська залізниця», етапи реформування.

Постановка проблеми

Дослідження будь-якого правового явища у статистичі залишається неповним доти, доки не з'ясовано, як воно склалося. Стосовно публічного адміністрування у сфері вантажних залізничних перевезень ця вимога має особливе значення: чинна модель організації галузі є не результатом цілісного задуму, а нашаруванням рішень, ухвалених у різні періоди й за різних економічних умов. Закон, що визначає засади діяльності галузі, ухвалений у 1996 році, товариство-перевізник утворене у 2014-му, а правовий режим майна інфраструктури змінено у 2025-му. Без реконструкції цієї послідовності неможливо ані пояснити суперечності чинного регулювання, ані оцінити перспективність змін, запланованих на найближчі роки.

Проблема ускладнюється тим, що періодизації, наявні в літературі, побудовані на різномірних підставах. В економічних дослідженнях етапи виокремлюються за станом виробничих показників або за хвилями реформ, у працях з державного управління — за змінами в структурі органів, а єдина періодизація, здійснена в межах адміністративного права, стосується виключно тарифоутворення й доведена лише до 2009 року. Жодна з них не спирається на критерій, який відображав би зміну самої природи відносин держави з носієм перевізної функції.

Наслідком є те, що зміни 2014 та 2025 років, які мають різну юридичну природу, у літературі нерідко описуються як однорід-

ні кроки «реформування галузі». Тим часом перша з них змінила організаційно-правову форму перевізника, а друга — правовий титул володіння інфраструктурою, і саме характер цих змін визначає, наскільки далеко просунулася держава у розмежуванні власних ролей.

Огляд останніх досліджень та публікацій

Історія залізничного сполучення на українських землях досліджена переважно в межах історичної науки, зокрема у праці О. А. Шаригіної щодо виникнення й розвитку залізничного та морського транспорту на Півдні України у другій половині XIX — на початку XX століття [1]. Такі дослідження встановлюють технічні й економічні передумови формування мережі, проте питання правових форм участі держави в організації перевезень залишається поза їх предметом, що робить неможливим пряме використання їх результатів для потреб адміністративно-правового аналізу.

Найчисленнішим є пласт праць, присвячених реформуванню галузі. І. В. Чепурна-Кос окреслила проблеми та напрями такого реформування на етапі, що передував корпоратизації [2], Є. І. Федорук розглянув його як механізм державної дерегуляції [3], О. Г. Дейнека звернувся до проблем реформування у ширшому управлінському контексті [4], а А. В. Рачинська — до зарубіжного досвіду перетворень [5]. Пізніший етап осмислено О. Г. Кірдіною та Л. О. Українською крізь призму антикризового управління в умовах глобальної турбулентності [6]. Спільною рисою цих досліджень є те, що етапи виокремлюються в них за станом економічних показників галузі, тоді як зміна юридичної конструкції відносин держави й перевізника залишається на другому плані.

Корпоратизаційні перетворення отримали самостійне висвітлення. Л. І. Тараш і А. В. Буковський опрацювали основні засади функціонування публічного акціонерного товариства залізничного транспорту невдовзі після ухвалення рішення про його утворення [7], а В. І. Лаптев дослідив результативність наглядової ради акціонерного товариства як складової ефективного

корпоративного управління [8]. Ці праці цінні тим, що фіксують момент переходу від відомчої до корпоративної моделі, однак розглядають його як питання менеджменту, а не як зміну характеру публічно-владного впливу.

У юридичній площині правові основи реформування організації залізничних перевезень вантажів досліджувала Я. М. Курбатова [9]. Ю. В. Дем'янчук опрацював адміністративно-правові засади функціонування галузі у стані, що передував корпоратизації [10], а А. П. Калюжний — адміністративно-правове регулювання перевезень залізничним транспортом уже в нових умовах [11]. Ґрунтовний аналіз механізму управління залізничним транспортом загального користування здійснила Г. М. Зайкіна [12]. Питання генези законодавчого визначення суміжної категорії державного контролю (нагляду) розкрито Н. А. Горбовою [13].

Безпосередньо періодизацію здійснив А. С. Квакуша, виокремивши стосовно тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень період 1991–1999 років, період тарифної самостійності 2000–2009 років і період європейської трансформаційної політики, що триває з 2009 року [14, с. 22]. Ця періодизація є найближчою до предмета цієї статті, проте її критерій — спосіб визначення тарифу — охоплює лише один інструмент впливу, а верхня межа останнього періоду залишена відкритою, унаслідок чого зміни 2014, 2022 і 2025 років опиняються всередині одного нерозчленованого відрізка.

Отже, генеза публічного адміністрування у сфері вантажних залізничних перевезень як цілісне питання не досліджувалася, а критерій періодизації, придатний для адміністративно-правового аналізу, у науці не сформульований.

Метою статті є обґрунтування критерію періодизації становлення публічного адміністрування у сфері вантажних залізничних перевезень в Україні та виокремлення на його підставі етапів цього становлення з характеристикою нормативних актів, що визначили зміст кожного з них.

Виклад основного матеріалу

Вибір критерію періодизації визначає її пізнавальну цінність. Показники обсягів перевезень або фінансового стану перевізника, покладені в основу економічних періодизацій [2; 4; 6], відображають наслідки управлінських рішень, але не природу самих рішень. Спосіб визначення тарифу, обраний критерієм у наявній адміністративно-правовій періодизації [14, с. 22], характеризує лише один інструмент впливу. Для цілей цього дослідження критерієм пропонується вважати спосіб організаційно-правового зв'язку держави з носієм перевізної функції, тобто відповідь на питання, чим для держави є суб'єкт, який здійснює перевезення: підпорядкованим підрозділом, підвідомчим підприємством, підконтрольним товариством чи учасником ринку. Саме ця характеристика визначає, які засоби впливу для держави доступні, і саме вона змінювалася стрибкоподібно, дозволяючи чітко окреслити межі етапів.

Період до 1991 року за межі цього дослідження виведено свідомо. Організація перевезень у складі союзної залізничної системи не була результатом самостійного правотворення, а мережа на українських землях формувалася під впливом чинників, досліджених в історичній літературі [1]. Україна успадкувала галузь у готовому вигляді, і саме з моменту, коли вона почала самостійно визначати правові форми її організації, розпочинається генеза публічного адміністрування у власному значенні.

Перший, успадкований етап (1991–1996) розпочинається постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1991 року № 356, якою було створено Державну адміністрацію залізничного транспорту України [15]. Юридичний зміст цього рішення полягав у тому, що функції союзного відомства перебрала українська структура, зберігши при цьому їх відомчу природу: перевізна діяльність здійснювалася підпорядкованими залізницями, а сама адміністрація поєднувала господарське керівництво з владними повноваженнями. Ухвалення Закону України «Про транспорт» [16] закріпило цю конструкцію на законодавчому рівні через категорію державного управління в галу-

зі транспорту, не розмежувавши владну та господарську складові.

Другий, галузево-адміністративний етап (1996–2014) відкривається Законом України «Про залізничний транспорт» [17] і затвердженням Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 262 [18]. Модель, що склалася на цьому етапі, ґрунтувалася на поєднанні галузевої адміністрації із шістьма залізницями як відокремленими підрозділами. Її визначальною рисою було те, що держава впливала на перевізний процес не ззовні, засобами регулювання, а зсередини, через адміністративне підпорядкування. Саме тому питання про рівність учасників перевізних відносин на цьому етапі не поставало, а поява приватних власників вагонів сприймалася як технічний, а не системний чинник.

Третій, корпоратизаційний етап (2014–2022) підготовлений ухваленням Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [19] і розпочатий постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 року № 200 про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» [20]. Зміна тут відбулася саме за обраним критерієм: носій перевізної функції перестав бути підпорядкованою структурою і став товариством, сто відсотків акцій якого закріплені в державній власності. Держава зберегла контроль, але змінила його правову форму — з відомчої на корпоративну, що передбачає здійснення повноважень вищого органу товариства та формування наглядової ради [7; 8]. Водночас за перевізником було збережено виключну компетенцію щодо управління перевізним процесом [17], унаслідок чого корпоратизація не супроводжувалася відокремленням владних функцій від господарських.

Четвертий, режимно-забезпечувальний етап (2022–2024) не пов'язаний з ухваленням окремого установчого акта, а зумовлений зміною фактичних умов діяльності галузі. Пріоритетом публічного адміністрування стало підтримання безперервності переви-

зного процесу, відновлення пошкодженої інфраструктури та забезпечення перевезень для потреб оборони. На цьому етапі виразно проявилася забезпечувальна складова діяльності держави, яка в попередній період мала допоміжний характер, а питання ринкових перетворень фактично відійшли на другий план. Юридично цей етап цікавий тим, що продемонстрував межі корпоративної моделі: у критичних умовах держава діяла щодо перевізника не як акціонер, а як носій публічної влади.

П'ятий, трансформаційний етап розпочався у 2025 році й триває донині. Його змістом є зміна не суб'єктної, а об'єктної складової відносин. Правовий титул володіння інфраструктурою було замінено узуфруктом державного майна [21], сама інфраструктура допущена до відносин публічно-приватного партнерства та концесії [22], а прийняття Верховною Радою України за основу проекту Закону України «Про безпеку та інтероперабельність залізничного транспорту України» [23] засвідчило намір закласти модель розподілу функцій, за якої формування політики, її реалізація та розслідування аварійних подій мають бути розведені між різними суб'єктами. Уперше за весь період незалежності зміни спрямовані не на перебудову носія перевізної функції, а на розмежування ролей самої держави.

Зіставлення етапів дає змогу виявити наскрізну закономірність. Кожен наступний етап послідовно звужував відомчу складову діяльності держави й розширював регуляторну: від прямого адміністративного підпорядкування залізниць — через корпоративний контроль над товариством — до спроби відокремити функцію володіння інфраструктурою від функції перевезення. Проте жоден з етапів не розв'язав вихідної суперечності, закладеної ще на першому: держава залишається одночасно власником інфраструктури, єдиним акціонером перевізника, регулятором тарифів і суб'єктом нагляду за безпекою. Реформи змінювали правову форму цього суміщення, але не усували його.

Друга закономірність стосується співвідношення нормативних змін із фактичним станом галузі. Перехід між першим і дру-

гим етапами був оформлений законом, між другим і третім — законом та постановою уряду, тоді як четвертий етап взагалі не мав установчого акта і склався під впливом обставин. Це показує, що генеза публічного адміністрування у досліджуваній сфері визначається не лише правотворчими рішеннями, а й здатністю наявної моделі витримувати навантаження, для якого вона не була призначена. Ця обставина має бути врахована при оцінюванні перспектив п'ятого етапу, реалізація якого лише розпочалася.

Висновки

Проведена реконструкція становлення публічного адміністрування у сфері вантажних залізничних перевезень в Україні, здійснена на основі аналізу нормативних актів, якими послідовно змінювалося правове становище носія перевізної функції, та зіставлення наявних у літературі періодизацій, дає змогу сформулювати такі висновки.

1) наявні періодизації розвитку галузі побудовані на техніко-економічних підставах або на способі визначення тарифу і для потреб адміністративно-правового дослідження безпосередньо непридатні; критерієм періодизації запропоновано вважати спосіб організаційно-правового зв'язку держави з носієм перевізної функції, оскільки саме він визначає доступний державі набір засобів впливу;

2) на підставі цього критерію виокремлено п'ять етапів: успадкований (1991–1996), галузево-адміністративний (1996–2014), корпоратизаційний (2014–2022), режимно-забезпечувальний (2022–2024) і трансформаційний, що триває з 2025 року;

3) перші три етапи змінювали правове становище носія перевізної функції — від підпорядкованої державної адміністрації до акціонерного товариства зі стовідсотковою державною часткою, тоді як п'ятий етап уперше спрямований не на перебудову перевізника, а на розмежування ролей самої держави через зміну правового титулу володіння інфраструктурою та допущення її до відносин публічно-приватного партнерства;

4) наскрізною закономірністю розвитку є послідовне звуження відомчої складової діяльності держави й розширення регуля-

торної за одночасного збереження вихідної суперечності: держава залишається власником інфраструктури, єдиним акціонером перевізника, регулятором тарифів і суб'єктом нагляду, а реформи змінювали лише правову форму цього суміщення;

5) четвертий етап, який не мав установчого акта і склався під впливом фактичних обставин, продемонстрував межі корпоративної моделі: у критичних умовах держава діяла щодо перевізника не як акціонер, а як носій публічної влади, що має бути враховано при оцінюванні реалістичності перетворень, започаткованих на п'ятому етапі.

Література

1. Шаригіна О. А. Історія виникнення і розвитку залізничного та морського транспорту на Півдні України (друга половина XIX – початок XX ст.): автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Миколаїв, 2010. 21 с.
2. Чепурна-Кос І. В. Проблеми та напрями реформування залізничного транспорту України. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 98–100.
3. Федорук Є. І. Реформування залізничного транспорту як механізм державної дерегуляції. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 203–212.
4. Дейнека О. Г. Проблеми реформування залізничного транспорту України. *Збірник наукових праць Українського державного університету залізничного транспорту*. 2015. Вип. 158 (1). С. 57–62.
5. Рачинська А. В. Зарубіжний досвід реформування та підвищення економічної безпеки залізничного транспорту. *Економічний форум*. 2017. № 1. С. 50–58.
6. Кірдіна О. Г., Українська Л. О. Антикризове управління розвитком залізничного транспорту в умовах глобальної турбулентності. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2021/2022. № 76–77. С. 24–32.
7. Тараш Л. І., Буковський А. В. Основні засади функціонування публічного акціонерного товариства залізничного транспорту. *Економічний вісник Донбасу*. 2014. № 3 (37). С. 130–143.
8. Лаптев В. І. Результативність діяльності наглядової ради акціонерного товариства як стратегічної складової ефективного корпоративного управління. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 2. С. 40–44.
9. Курбатова Я. М. Правові аспекти встановлення тарифів і цін на перевезення вантажів залізничним транспортом загального користування. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. 2013. № 60. С. 274–280.
10. Дем'янчук Ю. В. Адміністративно-правові засади функціонування залізничного транспорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2013. 145 с.
11. Калюжний А. П. Адміністративно-правове регулювання перевезень залізничним транспортом в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2023. 215 с.
12. Зайкіна Г. М. Адміністративно-правовий механізм управління залізничним транспортом загального користування в Україні: питання теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2023. 345 с.
13. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1. С. 46–51.
14. Квакуша А. С. Адміністративно-правове регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень : дис. ... д-ра філософії : 081. Київ, 2025. 335 с.
15. Про створення Державної адміністрації залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1991 р. № 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-91-п>.
16. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр>.
17. Про залізничний транспорт : Закон України від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-вр>.
18. Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 262. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/262-96-п>.
19. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування : Закон Украї-

ни від 23 лютого 2012 р. № 4442-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4442-17>.

20. Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» : постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-п>.

21. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 9 січня 2025 р. № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20>.

22. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19 червня 2025 р. № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20>.

23. Про безпеку та інтероперабельність залізничного транспорту України : проект Закону України від 31 жовтня 2025 р., реєстр. № 14174 ; прийнятий за основу 17 грудня 2025 р.

THE GENESIS AND STAGES OF THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF RAIL FREIGHT TRANSPORTATION IN UKRAINE

The article substantiates the criterion for the periodisation of the formation of public administration in the field of rail freight

transportation, which is proposed to be understood as the mode of the organisational and legal connection between the state and the bearer of the carriage function. It is proved that the periodisations available in the literature are built on technical and economic or tariff grounds and are therefore unsuitable for administrative and legal research.

On the basis of the proposed criterion, five stages are identified: the inherited stage (1991–1996), the sectoral and administrative stage (1996–2014), the corporatisation stage (2014–2022), the regime and support stage (2022–2024) and the transformation stage that has been ongoing since 2025. Each stage is characterised through the key normative acts that changed the legal status of the bearer of the carriage function.

A cross-cutting regularity of development is revealed: each subsequent stage consistently narrowed the departmental component of state activity and expanded the regulatory one, yet none of them resolved the original contradiction whereby the state is simultaneously the owner of the infrastructure, the sole shareholder of the carrier, the regulator of tariffs and the subject of supervision.

Key words: genesis of public administration, periodisation, rail freight transportation, State Administration of Railway Transport, corporatisation, joint-stock company “Ukrainian Railways”, stages of reform.