

Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.  
Державне управління, 2(16), 36-41.  
УДК: 351.812(091)“1991/2001”.  
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/16-6/7>

Микола Рубан, менеджер Департаменту сталого розвитку та внутрішніх комунікацій АТ "Укрзалізниця", голова правління ГО "Фонд відновлення залізничної спадщини України", Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-6396-4531>  
e-mail: nikolas.kindle@gmail.com

## ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ УКРАЇНИ (1991 – 2001)

*У статті представлено історичний огляд щодо інституційних засад державного управління національним комплексом залізничного транспорту у перше 10-ліття незалежності України. Здійснено аналіз засадничих законодавчо-нормативних документів щодо створення Укрзалізниці та Міністерства транспорту України. Запропоновано новий погляд на інституційні перетворення у галузі залізничного транспорту під час переходу від (адміністративно-командного) планового господарювання до ринкової економіки. Визначено ключові проблеми розвитку залізничного транспорту за визначений період, доведено, що основним досягненням перших 10 років роботи залізниці незалежної України відбулося збереження цілісності галузі, закріпленої відповідним законом. Відтак це стало важливим та водночас переломним моментом діяльності, адже попри постійний науковий та технічний світовий розвиток Керівництво Укрзалізниці спромоглося лише зберегти та оптимізувати організаційну цілісність галузі, натомість недосконалість системи управління й надалі поглиблювала економічні проблеми. Визначено, що обігові кошти виводилися комерційними організаціями – посередниками. Проаналізовані важливі історичні аспекти в контексті процесу управління залізничною галуззю, що дали підставу констатувати, що десятиліття незалежності України стало періодом реформування залізничного комплексу держави в умовах переходу від командно-адміністративної до ринкової системи господарювання, проведена розбудова ринкової інфраструктури та ринкових інституцій, де були створені організаційні та законодавчі основи становлення Укрзалізниці як головного органу управління залізничним транспортом. Визначено роль окремих особистостей у процесі створення вертикалі державного управління українськими залізницями. Сформульовано висновок щодо здобутків та недоліків у процесі реформування національного залізничного транспорту у зазначений період.*

**Ключові слова:** галузь залізничного транспорту України, державне управління та регулювання, трансформаційні процеси, ринкова економіка.

**Вступ.** Протягом першого десятиліття незалежності України 1991 – 2001 рр. інституційні засади державної політики та системи управління в багатьох галузях економіки зазнали докорінної трансформації. Ці процеси були позначені руйнуванням сталих фінансово-господарських зв'язків, демонтажу радянської адміністративно-командної системи, а також формуванням законодавчих та організаційних підвалин ринкової інфраструктури. Не став винятком і вітчизняний комплекс залізничного транспорту, успішність реформування якого мало здійснити вирішальний вплив на розвиток економіки та промисловості України. З огляду на багатолітню недостатню ефективність господарської діяльності, викликану політизованою формою вищого управлінського складу, тенденцію до зниження обсягу перевезень та провалу численних програм оновлення рухомого складу та інфраструктури, у 2012 р. на рівні ВРУ було законодавчо оформлено курс на корпоратизацію Державної адміністрації залізничного транспорту України. Утім, лише 2 вересня 2015 р. КМУ була ухвалена Постанова № 735, відповідно до якої затверджено Статут публічного акціонерного товариства "Українська залізниця", а з 1 грудня 2015 р. Товариство розпочало господарську діяльність. У 2020 р. виповнилось 5 років створення АТ "Укрзалізниця", а 14 грудня 2021 р. – 30-ліття Державної адміністрації залізничного транспорту України.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу джерел і наукової літератури здійснити деталізований ретроспективний аналіз інституційних засад державного управління національним залізничним комплексом у 1991 – 2001 рр. у контексті визначення передумов формування, а надто ж шляхів вдосконалення сучасної культури менеджменту АТ "Укрзалізниця".

**Джерела.** Протягом останніх років проблематика дослідження тенденцій організаційного становлення та реформування українських залізниць представлена в роботах Г. Ейтутіса, О. Кривошшина (Ейтутіс, 2009; Ейтутіс & Кривошшин, 2014), В. Шемаєвої, П. Толок (Шемаєва & Толок, 2017), О. Стасюк (Стасюк, 2016), І. Рудяги (Рудяга, 2016) та інших. Питання історії удосконалення органів управління вітчизняного залізничного комплексу присвячені розвідки П. Москаленка, Т. Мукмінової (Москаленко & Мукмінова, 1996) та А. Хахлюка (Хахлюк, 2007, 2008, 2009). Однак більшість з цих робіт мають обмежену мемуаристичну або ж виключно узагальнену теоретико-економічну спрямованість. Натомість існує актуальна потреба узгодження ретроспективного аналізу виробничої діяльності вітчизняного залізничного комплексу загального користування щодо з'ясування причин занепаду галузі, принципових помилок її інституалізації на ранньому етапі розвитку, а надто ж визначення концептуальних шляхів обґрунтування актуальної стратегії корпоратизації суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

**Результати.** Після проголошення Акту про незалежність Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. виникла проблема організації безперебійної роботи залізничного транспорту, з огляду на екстериторіальний характер якого виникла потреба централізованої координації роботи всіх структурних підрозділів, причетних до перевізного процесу. На тлі фактичного паралічу радянських урядових органів виникла необхідність організації діяльності залізничного транспорту на таких принципах: все майно залізничних підприємств, організацій та установ на території України, за винятком взаємно погоджених випадків, є власністю України, тому залізничний транспорт повинен всебічно сприяти ефективному розвитку економіки України і

забезпеченню потреб населення в перевезеннях, а також транспортно-економічним зв'язкам, у рамках економічного співробітництва вести до єдиних цілеспрямованих угод щодо регулювання міждержавних відносин на основі міжнародних угод.

18 вересня 1991 р. на нараді керівників 6 залізниць України у Державного міністра з питань промисловості і транспорту В. Гладуша було вирішено не пізніше 24.09.1991 створити робочу групу спеціалістів з метою вирішення до 1 листопада усіх майнових питань з Міністерством шляхів СРСР. Уся відповідальність за повноту діяльності залізниць наставала з моменту юридичного оформлення передачі майна органам транспорту України при збереженні на перехідний період чинності діючих нормативних документів. З метою координації експлуатаційної роботи залізниць України була створена Державна асоціація залізниць України, центральний управлінський орган якої функціонував на базі управління Південно-Західної залізниці. Також для підготовки пропозицій з регулювання відносин у сфері діяльності залізничного комплексу було вирішено до 24 вересня створити експертні групи щодо: 1) розподілу прибутків між залізницями і державою, фінансування експлуатаційної діяльності та організації соціальної сфери, починаючи з 1 січня 1992 р.; 2) розробки тарифів; 3) вироблення основ експлуатації, утримання і поповнення парку вантажних вагонів, у тому числі створення комерційної структури з питань експлуатації спеціального рухомого складу; 4) встановлення обсягів перевезень на 1992 р. та їх організації, а також розробка графіка руху поїздів; 5) вироблення єдиної концепції для підготовки Статутів залізниць державучасниць угоди; 6) розробка основ матеріально-технічного постачання; 7) проблем інформатики.

За результатами аналітичної роботи та практичної діяльності Державної асоціації залізниць України виникла концепція створення корпоративної системи управління вітчизняним залізничним комплексом. 23 жовтня 1991 р. на нараді начальників залізниць України було розглянуто проекти Статуту залізниці України, Установчого договору, Статуту та структури апарату управління корпорації залізничного транспорту України, а також постановлено скликати на 21 листопада 1991 р. установчу конференцію по створенню корпорації залізничного транспорту України з нормою представництва 1 людина від 3500 робітників кожного підприємства – засновника корпорації, а від підприємств штатом меншої кількості – 1 уповноважений представник (Москаленко & Мукмінова, 1996: 6).

Утім, ця ініціатива не знайшла підтримки в Уряді, натомість 14 грудня 1991 р. *"з метою організації ефективного управління залізничним транспортом та забезпечення потреб народного господарства й населення в перевезеннях"* Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 356 "Про створення Державної адміністрації залізничного транспорту України". Відповідно до вказаної постанови Укрзалізниця визначалась державним органом управління залізничним транспортом, якому було передано у відання

Донецьку, Львівську, Одеську, Південну, Південно-Західну, Придніпровську залізниці, а також усі інші розташовані на території України підприємства, установи й організації, що були підпорядковані Міністерству шляхів СРСР, а також надане право управління державним майном, закріпленим за залізницями та іншими підприємствами, установами і організаціями, які входять до її системи, за винятком функцій, віднесених до компетен-

ції Фонду державного майна України. Постановою КМУ № 357 від 14 грудня 1991 р. начальника Південно-Західної залізниці Бориса Степановича Олійника було призначено першим президентом Державної адміністрації залізничного транспорту України. Постановою КМУ № 70 від 12 лютого 1992 р. було затверджено перше Положення про Укрзалізницю, у складі якої було створено Раду. 18 лютого 1992 р. на першому засіданні Ради Укрзалізниці були визначені принципи планування, обсяги та якісні показники роботи залізниць.

До складу Укрзалізниці входило 6 залізниць, 27 відділень, близько 200 станцій, 75 локомотивних депо та 83 вагонних, а також 3 метрополітени, понад 300 дистанцій колій, а також інші установи та підприємства. На цей період кількість працівників галузі складала понад 670 тисяч осіб, з яких на перевезеннях було задіяно 365 тисяч, решта ж – працівники медичних закладів, торгівлі, робочого постачання, освітніх закладів та інших непрофільних активів. Загальна ж вартість основних фондів залізничного транспорту України на початок 1993 р. складала 320 мільярдів карбованців. До 1991 р. частка України в загальному обсязі перевезень вантажів залізницями СРСР складала 30%, втім, з початком розподілу транспортного ринку СНД вантажообіг залізниць України скоротився втричі (Ейтутіс, 2009: 36). У 1992 р. на підприємствах сільського та промислового значення було навантажено 613 тис. вагонів, розвантажено 956 тис. вагонів, перероблено 54 млн тонн вантажів, довжина залізниці склала 51 тис. км, що склало 15% довжини залізниці Міністерства СРСР. Третина експлуатаційних колій України була електрифікованою, на них виконувалося 66% обігу вантажу. За 1992 р. залізницями України було здійснено відправлення 737,3 млн тонн вантажів та перевезено 1,5 млрд тонн, що більше, ніж на залізницях ЄС загалом (Москаленко & Мукмінова, 1996: 24, 25).

Проте після ухвалення Указу Президента України "Про Міністерство транспорту України" та Декрету КМУ "Про управління майном, що знаходиться у загальнодержавній власності" Державна адміністрація залізничного транспорту України фактично сформувалася як ланка управління без прав та без важелів впливу на процес перевезення, управління майном, затвердження статутів, що фактично призвело до втрати управління, зниження дисциплінованості, а також відповідальності керівного складу. Створені Міністерство транспорту та Департамент залізничного транспорту ускладнювали структуру управління галузевими підприємствами, яка передбачала таку схему: Міністерство транспорту – Департамент – Укрзалізниця – залізниці – підприємства. Велика складність цієї системи особливо позначалася на процесі прийняття рішень, а також при узгодженні проектів та нормативних документів (Хахлюк, 2008: 92).

26 листопада 1992 р. Указом Президента України № 581/92 з метою організації розвитку національної транспортної системи та вдосконалення державного регулювання вітчизняним транспортним комплексом України було створене Міністерство транспорту України. Практична робота покладалася на новостворені департаменти авіаційного, залізничного, автомобільного, морського і річкового транспорту, яким було передано управління від державних галузевих адміністрацій.

21 січня 1993 р. на нараді керівників залізниць України за участю начальників відділків, заводів та представників профспілок було порушено питання щодо неефективності діючої системи управління Укрзалізницею та гострої потреби створення профільного Міністерст-

ва залізничного транспорту з метою розмежування функцій державного регулювання та господарської діяльності. Як результат – невдалість обраної інституційної моделі державного регулювання даної сфери, тому цього ж дня під час особистої зустрічі Л. Кравчук запропонував делегації на чолі з Міністром транспорту О. Климпушем та Президентом Укрзалізниці Б. Олійником надати обґрунтування створення нового Міністерства. Зважаючи на складну економічну ситуацію та дефіцит державного бюджету, Б. Олійник стверджував, що галузеве Міністерство може фінансуватися за рахунок залізничного комплексу, що, на його думку, було вигідніше, аніж зазнавати збитків від некваліфікованого керівництва. Утім, лише за результатами 1992 р. видатки на потреби експлуатації вітчизняного залізничного комплексу склали 101,8 млрд крб, тоді як балансовий прибуток – лише 30,9 млрд крб (Москаленко & Мукмінова, 1996: 23, 24).

Зрештою, 17 лютого 1993 р. КМУ прийняв Постанову № 106 "Питання Міністерства транспорту України", відповідно до якої чітко затверджувалась сфера управління Міністерства та затверджувалося його положення. Постановою КМУ № 168 від 11 березня 1993 р. першим заступником Міністра транспорту України був призначений віцепрезидент Укрзалізниці Л. Железняк. На тлі катастрофічної відсутності коштів у бюджеті, заборгованості по заробітній платі та соціальної напруги актуалізувалось питання скорочення кількості управлінських інституцій, а питання щодо створення Міністерства залізничного транспорту було фактично знято з порядку денного. За цих обставин інституалізація системи управління залізничним транспортом була спрямована на зміцнення Укрзалізниці, доопрацювання положення з метою надання їй конкретних повноважень у сфері господарської діяльності.

30 липня 1993 р. була прийнята Постанова КМУ № 586 "Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України", де було визначено, що Укрзалізниця є органом управління залізничним транспортом у сфері загального користування та підпорядкована Міністерству транспорту. До основних завдань цього новоствореного органу відносили організацію узгодженої роботи залізничних ліній, підприємств та організацій залізничного транспорту, управління виробництвом та перевезеннями, управління процесом перевезень залізничними коліями, регулювання організації та забезпечення перевезень, вирішення питань щодо рухомого складу в розрізі його оновлення, ремонту, збереження, забезпечення необхідними ресурсами, проведення інвестиційної і технічної політики, впровадження технічних досягнень, здійснення політики соціального значення. Для розробки основних напрямів розвитку вирішення ключових питань була сформована Рада Укрзалізниці, витрати на її утримання зараховувалися в собівартість виробництва. Почалася робота щодо формування структури управління, розробки нормативної бази, функціонування національної мережі залізниць тощо (Хахлюк, 2008:93).

У серпні 1993 р. була затверджена цільова програма щодо розвитку транспорту до 2000 р. Почався процес формування, укомплектування нової структури працівниками в сфері управління галуззю, а саме формувалися головні управління, визначалися напрями і форми роботи, згідно з новими вимогами створювали систему українських самостійних залізниць, проте докорінно змінити в кращій бік ритм розвитку не вдалося. Серед головних причин стала економічна криза в дер-

жаві, яка призвела до величезних знижень обсягів перевезень. Якщо в 1992 р. навантаження становило 700 млн тонн, то в 1993 р. – трохи більше 500 млн тонн (Москаленко & Мукмінова, 1996: 45). Із січня 1994 р. українські залізниці перейшли на самостійні розрахунки, запроваджувалися міжнародні принципи в системі перевезу вантажів. Оцінюючи своє становище, залізниці взяли курс щодо збільшення прибутків за рахунок підсобно-допоміжної діяльності, що мало скеровувати трудові ресурси на пошук додаткового одержання коштів. Головним чинником тепер стала не фактична кількість навантажень за добу, а те, скільки зароблено коштів, і де і яким чином зекономлено на втратах, відтак в 1995 році тривав активний пошук перебудови галузі, на зборах і нарадах різного рівня відбувалися бурхливі суперечки щодо реструктуризації, спрощення вертикальної структури, йшлося про створення холдингових компаній, а на рівні Укрзалізниці – фінансово-промислової групи (Хахлюк, 2008:94).

Улітку 1996 р. на базі формування українських промислових підприємств основою стало слугувати "Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп", затверджене постановою КМУ від 20 липня 1996 р. (№ 781). Де стверджувалося про формування промислово-фінансових груп, метою яких є реалізація програм державного розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки. Передбачалося, що ринкові зміни сприятимуть розвитку фінансових інвестицій із Західної Європи. 4 липня 1996 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон "Про залізничний транспорт". Відповідно до статті 2 Закону: "Залізничний транспорт є однією з важливих базових галузей, що забезпечує внутрішні та зовнішні потреби в перевезеннях", в документі зазначалося й про нормативну базу щодо організації безпеки руху, роботи за надзвичайних умов, охорони вантажів, трудових відносин тощо. Отже, основними досягненнями залізничного транспорту за незалежності України було збереження цілісності галузі, що була закріплена Законом України "Про залізничний транспорт".

Виникла необхідність законодавчого визначення та затвердження ключових видів діяльності Укрзалізниці та залізниць в цілому. Цьому сприяла Постанова КМУ і відповідно затверджений нею 16.02.1998 року № 173 Перелік робіт та послуг, що належать до основної діяльності залізничного транспорту. Відтак важливим акцентом у розвитку залізничного транспорту незалежної України стало затвердження Постановою КМУ від 06.04.1998 № 457 Статуту залізниць України, зі змінами і доповненнями, що діє по сьогодні, де зазначалося, що залізничний транспорт є однією з базових галузей економіки держави, що формує її зовнішні і внутрішні транспортні зв'язки і забезпечує потреби населення. Відтак у цей час склалася неефективна система ручного непрозорого управління галуззю, що, попри часткове піднесення в період управління Г. Кірпою, в майбутньому заклала визначені проблеми довкола, в складі яких став технічний занепад та економічний дефолт АТ "Укрзалізниця".

Покращенню організації системи управління та взаємодії залізниць сприяла Постанова КМУ "Про безкоштовну передачу рухомого складу залізничного транспорту та визначення осіб, відповідальних за внесення податку на додану вартість до бюджету з об'єктів оподаткування на залізничному транспорті" від 24 вересня 1997 р. (№ 1056). Згідно з визначеною постановою передачею на безкоштовній основі рухомого

складу однією залізницею чи підприємством загально-го користування державної форми була спрощеною і стала виконуватися за поданням керівника залізниці на основі рішення Укрзалізниці, що загалом сприяло підвищенню швидкості використання рухомого складу в масштабах цілого залізничного відомства. Наказом Міністерства транспорту від 23.06.1999 № 326 був затверджений "Порядок безкоштовної передачі рухомого складу залізничного транспорту однією залізницею або підприємством залізничного транспорту загального користування державної форми власності", в якому конкретизувалися мотиви та порядок передачі.

Отже, як результат основним досягненням перших десяти років діяльності Укрзалізниці було збереження цілісності галузі, закріпленої вище визначеним законом "Про залізничний транспорт". Відтак, це стало важливим та водночас переломним моментом діяльності, адже попри постійний науковий та технічний світовий розвиток *Керівництво Укрзалізниці спромоглося лише зберегти та оптимізувати організаційну цілісність галузі, натомість недосконалість системи управління й надалі поглиблювала економічні проблеми*. Обігові кошти виводилися комерційними організаціями – посередниками. Варто також відзначити катастрофічний стан рухомого складу, який вже на той час заклав передумови майбутнього технічної кризи АТ "Укрзалізниця". За період з 01.01.1990 до 01.01.1999 зросла лише фактична кількість електровозів з 312 до 1047 од., натомість катастрофічно зменшилась кількість тепловозів – з 4210 до 531 од., електропоїздів – з 1512 до 1472 од., дизель-поїздів – з 287 до 94 од., пасажирських вагонів – з 10495 до 1126 од. та вантажних вагонів – з 270599 до 12465 од. Зокрема, станом на 2001 р. рівень зношеності рухомого складу усіх типів перевищив 57%, зокрема електровозів та дизель-поїздів – 82%, тепловозів та електропоїздів – 72%, а пасажирських вагонів – понад 60%. Натомість за період 1991 – 2001 рр. середньорічна кількість закупівель складала: електровозів – 4,3 од., тепловозів – 0,3 од., електропоїздів – 9,1 од., дизель-поїздів – 0,6 од., а пасажирських вагонів – 9,1 од. (Федюшин, 2001: 7, 8).

Ще в 1994 р. Міністерством транспорту України було розроблено методику секторного аналізу економіки транспортно-дорожнього комплексу, матеріали якої щодо ефективності функціонування по кожному підприємству та організації передбачалось використати як основу для формування галузевої програми роздержавлення та приватизації. На підставі Програми реструктуризації на залізничному транспорті, затвердженої рішенням Колегії Міністерства транспорту України 18 серпня 1998 р., було ухвалено приведення виробничого та кадрового потенціалу галузі відповідно до обсягів виконуваної роботи: скорочення парку рухомого складу на 30%, закриття, об'єднання або ж переведення на управління з близько розташованих понад 110 станцій та роздільних пунктів, 25 локомотивних та вагонних депо, а також значної кількості підприємств, структурних підрозділів функціональних вертикалей, а також передачі в комунальну власність та приватизацію непрофільних активів. Основні завдання реформування системи управління галуззю передбачали розмежування функцій державного управління та господарської діяльності, перехід на 2 – 3-ланкову систему управління, удосконалення регіональних принципів управління, створення умов для диверсифікації виробництва, акціонування промислових підприємств галузі, створення на базі окремих підрозділів конкурентних комерційних

підприємств зі статусом юридичної особи, виділення на мережевому рівні підрозділів із самостійним балансом по перевезенню пасажирів, створення на договірних основах з органами місцевого самоврядування регіональних компаній приміського сполучення, створення рівного доступу до інфраструктури конкурентних компаній у сфері перевезення. Очікуваний економічний ефект від реалізації Програми мав скласти 4,2 млрд грн (Ейтутіс, 2009: 36,41).

Переломним моментом для розвитку Укрзалізниці став 2000 р. Велику роль для відбудови галузі також відіграло призначення генеральним директором Укрзалізниці Г. Кірпи, який згодом обійняв посаду Міністра транспорту та зв'язку України. Зокрема, у квітні 2000 р. Указом Президента України були визначені ключові напрями діяльності її подальшого розвитку і діяльності, а вже 2 червня 2000 р. Колегією Міністерства транспорту була затверджена "Програма по забезпеченню ефективності функціонування та розвитку залізничного транспорту України на 2000 – 2004 роки". Реалізація вимог Указу дозволила за незначних зрушень в економіці стабілізувати діяльність залізниці, ліквідувати посередництво та бартери і за короткий термін погасити борги працівникам і до бюджету. У цей час було затверджено нову структуру управління Державною адміністрацією залізничного транспорту. Українські залізниці стали певною мірою давати якісні показники, якщо в 2000 р. вони мали 1040 млн грн збитків, то в 2001 р. було одержано понад 40 млн чистого прибутку, позитивний баланс фінансової роботи залізниці за 2001 р. становив 1080 млн грн, з урахуванням витрат, що збільшилися на 2600 млн грн, економічна ефективність роботи зросла проти 2000 р. на 3850 млн грн, тобто майже на 150%, тому позитивні зміни дозволили розпочати поступове відновлення інфраструктури та технічних засобів (Ейтутіс, 2009: 42,44; Хахлюк, 2008: 97, 98).

**Дискусія та висновки.** Отже, ретроспективний аналіз інституційних засад державного управління залізничним транспортом України в 1991 – 2001 рр. доводить, що вказаний період позначився радикальними заходами щодо реформування вітчизняного залізничного комплексу в умовах переходу від адміністративно-командної до ринкової системи господарювання, спроб розбудови сучасної ринкової інфраструктури національної транспортної мережі. Утім, запропоновані варіанти організаційно-правових засад діяльності галузі, вироблені тогочасними керівниками заліниць, були відхилені, натомість Кабінет Міністрів України затвердив існування специфічної бюрократизованої форми управління в рамках Державної адміністрації залізничного транспорту України. Цьому сприяла розроблена законодавча база, основу якої склали закони України: "Про транспорт", "Про залізничний транспорт", а також затверджені Кабміном "Статут заліниць України" та інші документи, що забезпечили тогочасне нормативно-правове регулювання перевезень залізницями в умовах ринкової економіки із дотриманням тенденцій адміністративно-командного управління.

Зрештою, з огляду на ряд невіршених системних проблем функціонування галузі, невдалість обраної інституційної моделі її державного регулювання, була фактично закладена неефективна система ручного непрозорого управління національним залізничним комплексом, що попри часткове його піднесення в період управління Г. Кірпою в майбутньому заклала сучасні проблеми довкола технічного занепаду та економічного дефолту АТ "Укрзалізниця". Основні недоліки управління

ня Укрзалізницю 1991 – 2001 рр. полягали у відсутності виважених довгострокових пріоритетів розвитку виробничо-господарського потенціалу вітчизняних залізниць у цілому і послідовної політики їх реалізації щодо окремих підприємств галузі, навіть тих, які мали стратегічне значення для її сталого функціонування.

Ключові принципи реформування залізничної галузі були визначені Державною цільовою програмою реформування залізничного транспорту 2010 – 2019 рр., затвердженою Постановою КМУ від 16.12.2009 № 1390, проте відсутність юридично оформленого залізничного комплексу, не раціональний розподіл коштів, віднесення до монопольної діяльності залізниці призвело до формування нових проблем та підсилення старих, що веде до подальшої перспективи проведення глибших теоретичних досліджень на тлі зазначених проблем з урахуванням сучасного стану галузі та політики розвитку. Відтак, з огляду на визначені проблеми розвитку, потрібен механізм розвитку, що має базуватися на: інституційних перетвореннях галузі залізничного транспорту, активнішому переході від планового господарювання до сучасної ринкової економіки, створенні передумов для підвищення інвестиційної привабливості, підвищенні рівня використання транзитного потенціалу держави та перетворенні залізничного транспорту в конкурентоспроможну галузь європейської економіки. У цьому зв'язку перспективним напрямом досліджень автор статті вважає проведення досліджень інституційної системи державного управління українськими залізницями у період 2005 – 2014 рр.

#### Список використаних джерел

1. Ейтутіс Г.Д. Теоретико-практичні основи реформування залізниць України. Ніжин: ТОВ "Видавництво Аспект-Поліграф", 2009. 240 с.
2. Ейтутіс Г.Д., Кривошій О.М. Економіка залізниці: історія сьогодення, перспективи розвитку. Ніжин: ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2014. 291 с.
3. Москаленко П., Мукмінова Т. Укрзалізниця. Поступ часу. 1991 – 1996. Матеріали до історії залізничного транспорту України. Київ: Транспорт України, 1996. 336 с.
4. Мукмінова Т.А. Удосконалення управління залізничним транспортом України [Текст]: дис. канд. екон. наук: 08.07.04 / Мукмінова Тамара Андріївна; Київський ун-т економіки і технологій транспорту. К., 2002. 229 с.
5. Наказ Міністерства транспорту України від 23.06.1999 № 326 "Про затвердження Порядку безкоштовної передачі рухомого складу однією залізницею або підприємством залізничного транспорту іншим залізницям або підприємствам залізничного транспорту загального користування державної форми власності". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0326361-99#Text>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1991 р. № 356 "Про створення Державної адміністрації залізничного транспорту України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-91-%D0%BF#Text>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 1991 р. № 357 "Про призначення Олійника Б.С. президентом Державної адміністрації залізничного транспорту України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-91-%D0%BF#Text>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 1993 р. № 168 "Про призначення Железняка Л.Л. першим заступником Міністра транспорту України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-93-%D0%BF#Text>
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 262 "Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/262-96-%D0%BF#Text>
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 781 "Про затвердження Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-96-%D0%BF#Text>
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457 "Про затвердження Статуту залізниць України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF#Text>
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 р. № 200 "Про утворення публічного акціонерного товариства "Українська залізниця". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-%D0%BF#Text>

13. Рудяга І.М. Щодо корпоратизації активів "Укрзалізниця": моделювання холдингових відносин. *Економічна теорія та право*. 2016. № 4. С. 227 – 239.

14. Стасюк О. Пріоритетні напрями розвитку залізничного транспорту України в нових умовах. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту*. Сер.: *Економіка і управління*. 2016. Вип. 36. С. 154 – 163.

15. Указ Президента України від 26 листопада 1992 р. № 581/92 "Про Міністерство транспорту України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581/92#Text>

16. Федюшин Ю.М. К проблеме обновления подвижного состава железных дорог Украины. *Залізничний транспорт України*. К., 2001. № 2. С. 7 – 10.

17. Хахлюк А.М. Залізничний комплекс УРСР в період дванадцятиріччя (1986 – 1990 рр.). *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2007. Вип. 39-40. С. 136 – 145.

18. Хахлюк А.М. Приватизаційні та корпоратизаційні процеси в залізничному комплексі України на сучасному етапі. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2009. Вип. 42. С. 123 – 132.

19. Хахлюк А.М. Становлення Укрзалізниці як головної складової залізничного комплексу. *Історія народного господарства та економічної думки України*. Київ: Інститут економіки і прогнозування НАН України, 2008. Вип. 41. С. 87 – 99.

20. Шемаєв В.В. Толоч П.О. Корпоратизація підприємств транспортно-інфраструктурного комплексу України: досвід та проблеми розвитку. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті*. 2017. Вип. 4. С. 5 – 15.

#### References

1. Eytutis H.D. (2009). *Teoretyko-praktychni osnovy reformuvannya zaliznyts' Ukrainy*. [Theoretical and practical bases of reforming the railways of Ukraine]. Nizhyn: Aspect-Polygraph LLC. 240 p.
2. Eytutis H.D., Kryvopishyn O.M. (2014). *Ekonomika zaliznytsi: istoriya s'ohodennya, perspektivy rozvytku*. [Railway economics: history of the present, prospects for development]. Nizhyn: Aspect-Polygraph LLC. 291 p.
3. Moskalenko P. & Mukminova T. (1996). *Ukrzaliznytsya. Postup chasu. 1991 – 1996*. *Materialy do istoriyi zaliznychnoho transportu Ukrainy* [Ukrzaliznytsia. The progress of time. 1991 – 1996. Materials on the history of railway transport in Ukraine]. Kyiv: Transport Ukrayiny, 336 p. [in Ukrainian]
4. Mukminova T.A. (2002). *Udoskonalennia upravlinnia zaliznychnym transportom Ukrainy*. [Improving the management of railway transport in Ukraine]: *(Candidate's thesis)*. K., 229 p. [in Ukrainian].
5. Nakaz Ministerstva transportu Ukrainy vid 23.06.1999 № 326 "Pro zatverdzhennya Poryadku bezkoshtovnoyi peredachi rukhomoho skladu odniyeyu zaliznytsyeyu abo pidpryyemstvom zaliznychnoho transportu inshym zaliznytsyam abo pidpryyemstvam zaliznychnoho transportu zahal'noho korystuvannya derzhavnoyi formy vlasnosti". [Order of the Ministry of Transport of Ukraine of 23.06.1999 № 326 "On approval of the Procedure for free transfer of rolling stock by one railway or railway transport enterprise to other railways or public railway transport enterprises of state ownership"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0326361-99#Text>. [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 hrudnia 1991 r. № 356 "Pro stvorennia Derzhavnoi administratsii zaliznychnoho transportu Ukrainy". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 14, 1991 № 356 "On the establishment of the State Administration of Railway Transport of Ukraine"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-91-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian].
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 hrudnia 1991 r. № 357 "Pro pryznachennia Oliinyka B.S. prezidentom Derzhavnoi administratsii zaliznychnoho transportu Ukrainy". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 14, 1991 № 357 "On the appointment of Oliynyk B.S. President of the State Administration of Railway Transport of Ukraine"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-91-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian].
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznya 1993 r. № 168 "Pro pryznachennya Zheleznyaka L.L. pershym zastupnykom Ministra transportu Ukrainy". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 11, 1993 № 168 "On the appointment of Zheleznyak L.L. First Deputy Minister of Transport of Ukraine"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-93-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian].
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 lyutoho 1996 r. № 262 "Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu administratsiyu zaliznychnoho transportu Ukrainy". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 29, 1996 № 262 "On approval of the Regulations on the State Administration of Railway Transport of Ukraine"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/262-96-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian].
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 lypnya 1996 r. № 781 "Pro zatverdzhennya Polozhennya pro stvorennia (reyestratsiyu), reorhanizatsiyu ta likvidatsiyu promyslovo-finsansovykh hrup". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 20, 1996 № 781 "On approval of the Regulations on the establishment (registration), reorganization and liquidation of industrial and financial groups"]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-96-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian].

11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 6 kvitnya 1998 r. № 457 "Pro zatverdzhennya Statutu zaliznyts' Ukrayiny. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 6, 1998 № 457 "On Approval of the Statute of the Railways of Ukraine]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF#Text_) [in Ukrainian].

12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 25 chervnia 2014 r. № 200 "Pro utvorennia publichnoho aktsioneroho tovarystva "Ukrainska zaliznytsia". [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 25, 2014 № 200 "On the establishment of a public joint stock company" Ukrainian Railways"]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-%D0%BF#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2014-%D0%BF#Text_) [in Ukrainian].

13. Rudiaha I.M. (2016). Shchodo korporatyzatsii aktyviv "Ukrzaliznytsi": modeliuvannia kholdynhovykh vidnosyn. [Regarding the corporatization of Ukrzaliznytsia's assets: modeling of holding relations.]. *Ekonomichna teoriia ta pravo – Economic theory and law*, 4, pp. 227 – 239 [in Ukrainian].

14. Stasiuk O. (2016). Priorytetni napriamy rozvytku zaliznychnoho transportu Ukrainy v novykh umovakh. [Priority directions of development of railway transport of Ukraine in new conditions]. *Zbirnyk naukovykh prats Derzhavnoho ekonomiko-tehnolohichnoho universytetu transportu. Ser.: Ekonomika i upravlinnia – Collection of scientific works of the State Economic and Technological University of Transport. Ser.: Economics and Management*, 36, pp. 154 – 163 [in Ukrainian].

15. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 26 lystopada 1992 r. № 581/92 "Pro Ministerstvo transportu Ukrainy". [Decree of the President of Ukraine of November 26, 1992 № 581/92 "On the Ministry of Transport of Ukraine"]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581/92#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581/92#Text_) [in Ukrainian].

16. Fediushyn Yu.M. (2001). K probleme obnovleniia podvyzhnoho sosotava zheleznykh doroh Ukrainy. [To the problem of updating the rolling stock of Ukrainian railways]. *Zaliznychnyi transport Ukrainy – Railway transport of Ukraine*. № 2, pp. 7 – 10. [in Ukrainian].

17. Khakhiuk A.M. (2007). Zaliznychnyi kompleks URSR v period dvanadtsiatoi p'iatyrichky (1986 – 1990 rr.). [The railway complex of the Ukrainian SSR during the Twelfth Five-Year Plan period (1986 – 1990)]. *Istoriia narodnoho hospodarstva ta ekonomichnoi dumky Ukrainy – History of economics and economic thought of Ukraine*, 39 – 40, pp. 136 – 145 [in Ukrainian].

18. Khakhiuk A.M. (2009). Pryvatyzatsiini ta korporatyzatsiini protsesy v zaliznychnomu kompleksi Ukrainy na suchasnomu etapi. [Privatization and corporatization processes in the railway complex of Ukraine at the present stage]. *Istoriia narodnoho hospodarstva ta ekonomichnoi dumky Ukrainy – History of economics and economic thought of Ukraine*, 42, pp. 123 – 132 [in Ukrainian].

19. Khakhiuk A.M. (2008). Stanovlennia Ukrzaliznytsi yak holovnoi skladovoi zaliznychnoho kompleksu. [Formation of Ukrzaliznytsia as the main component of the railway complex]. *Istoriia narodnoho hospodarstva ta ekonomichnoi dumky Ukrainy – History of economics and economic thought of Ukraine*. Kyiv: Instytut ekonomiky i prohnozuvannia NAN Ukrainy, 41, pp. 87 – 99 [in Ukrainian].

20. Shemaiev V.V. Tolok P.O. (2017). Korporatyzatsiia pidpriemstv transportno-infrastruktornoho kompleksu Ukrainy: dosvid ta problemy rozvytku. [Corporatization of enterprises of the transport and infrastructure complex of Ukraine: experience and problems of development.]. *Rozvytok metodiv upravlinnia ta hospodariuvannia na transporti – Development of methods of management and administration of transport*, 4, pp. 5 – 15 [in Ukrainian].

Отримано: 17.02.2022  
Ухвалено до друку: 27.06.2022  
Опубліковано: 31.07.2022

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv.  
Public Administration, 2(16), 36-41.  
UDC: 351/354(4).  
DOI: doi.org/10.17721/2616-9193.2022/16-6/7

Mykola Ruban, manager of the Sustainable Development and Internal Communications Department JSK "Ukrzaliznytsia", chairman of the public organization "Ukrainian Railway Heritage Restoration Fund", Kyiv, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0002-6396-4531>  
e-mail: nikolas.kindle@gmail.com

## INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF STATE GOVERNANCE OF RAILWAY TRANSPORT OF UKRAINE (1991 – 2001)

*The article presents a historical overview of the institutional foundations of public administration of the national railway transport complex in the first 10 years of Ukraine's independence. An analysis of the main legislative and regulatory documents on the establishment of Ukrzaliznytsia and the Ministry of Transport of Ukraine. A new look at the institutional transformations in the field of railway transport during the transition from (administrative-command) planned management to a market economy is proposed. The key problems of railway transport development for a certain period are identified, it is proved that the main achievement of the first 10 years of operation of the railway of independent Ukraine was the preservation of the integrity of the industry, enshrined in law. Therefore, it became an important and at the same time a turning point, because despite the constant scientific and technical development of the world Ukrzaliznytsia management managed to preserve and optimize the organizational integrity of the industry, but the imperfection of the management system. Important historical aspects in the context of the railway management process are analyzed, which gave grounds to state that the decade of Ukraine's independence was a period of reforming the railway complex in the transition from command-administrative to market management system and legislative bases of formation of Ukrzaliznytsia as the main body of railway transport management. The role of individuals in the process of creating a vertical of public administration of Ukrainian railways is determined. The conclusion on the achievements and shortcomings in the process of reforming the national railway transport in this period is formulated.*

**Keywords:** railway transport industry of Ukraine, public administration and regulation, transformation processes, market economy.