

ЩОДО ПЕРШОЧЕРГОВИХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОСИЛЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Є. В. Белашов, головний консультант відділу секторальної економіки центру економічних та соціальних досліджень НІСД

В аналітичній записці досліджено тенденції розвитку залізничних перевезень в Україні, а також проблеми забезпечення фінансовими ресурсами, які ставлять під загрозу ефективність функціонування залізничного транспорту і можуть завдати негативного впливу на всю економіку України. Запропоновано заходи, реалізація яких сприятиме поліпшенню ресурсного забезпечення розвитку залізничного транспорту України.

Обґрунтування

Розвиток залізничних перевезень є важливим чинником зростання конкурентоспроможності економіки через низьку собівартість таких перевезень, їх оперативність, безпечність, екологічність, незалежність від інших учасників руху. Пріоритетність розвитку залізничного транспорту закріплена у програмних документах ЄС: Стратегія стійкої та смарт-мобільності ЄС передбачає масштабну переорієнтацію вантажо- та пасажиропотоків на залізничний транспорт¹.

Серед завдань національної транспортної стратегії України до 2030 р. також задекларовано часткове переспрямування вантажних перевезень на залізничний транспорт². Проте наразі частка АТ «Укрзалізниця» у загальному обсязі вантажних перевезень скорочується (Додаток 1). У 2015-2020 рр. обсяги залізничних вантажних перевезень в Україні зменшилися на 12,7 % (на 44,5 млн т), а частка залізничного транспорту у загальному обсязі вантажних перевезень (без урахування

¹ Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the Future URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

² Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>

трубопровідного транспорту) – на 14,2 в.п. Це відбувається через триваючу кризу АТ «Укрзалізниця», яке не здатне оперативно надавати послуги із здійснення перевезень у необхідних обсягах, що має наслідком переорієнтацію вантажопотоків на інші види транспорту – насамперед, автомобільний.

Довідково. У 2015-2020 рр. обсяги перевезень вантажів автотранспортом (без урахування перевезень вантажів для обслуговування потреб власного виробництва) зросли на 75,6 % (на 82,4 млн т), а їх частка в загальному обсязі перевезень вантажів – на 14,5 в.п.

Пасажирські перевезення залізницею в Україні також скорочуються (у 2017-2019 рр. – на 8,3 %, або 385,9 млн пас.)³. У 2020 р. внаслідок карантинних обмежень через пандемію COVID-19 вони зменшилися на 55,9 % порівняно з 2019 р. За даними АТ «Укрзалізниця», попит на пасажирські перевезення перевищує наявні виробничі можливості.⁴ Традиційно пасажирські перевезення в Україні здійснюються міським (53,7 %) й автомобільним (42,3 %) транспортом; залізничний транспорт відіграє важливу роль у приміських перевезеннях, а також перевезеннях на великі відстані.

Серед основних проблем, які перешкоджають належному забезпеченню фінансовими ресурсами реалізації потенціалу залізничного транспорту в Україні, слід виділити наступні.

Зношений стан основних засобів, який є несумісним з ефективним здійсненням АТ «Укрзалізниця» операційної діяльності.

Довідково. Рівень зношеності локомотивів становить 96 %, пасажирських вагонів – 92 %, приміських поїздів – 95 %, об'єктів залізничного водопостачання та водовідведення – 75 %, контактної мережі – 71 %, пристроїв залізничної автоматики та зв'язку – 68 %; оновлення потребують 9,7 тис. км залізничної колії, або 36,7 % від їх загальної протяжності^{5, 6, 7, 8}.

Це призводить до зменшення ефективності використання наявного рухомого складу через зростання кількості випадків його виходу з ладу, збільшення термінів ремонтних робіт, погіршення безпеки перевезень через виникнення позаштатних та аварійних ситуацій тощо. Зношений стан колійного господарства змушує

³ У 2017 р. АТ "Укрзалізниця" змінило порядок обліку перевезень пасажирів, які користуються пільгами на безкоштовний проїзд у приміському сполученні, отже, дані за попередні роки порівнювати некоректно

⁴ Річний звіт АТ «Укрзалізниця» 2019 URL: http://portal.uz.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Book_UZ_19_UA_FIN_web.pdf

⁵ Знос локомотивів «Укрзалізниці» досягає 96%, а залізничних шляхів – 34% URL: <http://uga.ua/news/znos-lokomotiviv-ukrzaliznitsi-dosyagaye-96-a-zaliznichnih-shlyahiv-34/>

⁶ Знос пасажирських вагонів УЗ становить 92,6% URL: <https://www.railinsider.com.ua/znos-pasazhyrskykh-vagoniv-uz-stanovyt-926/>

⁷ Укрзалізниця у 2021 році інвестує понад 14 млрд грн власних коштів у виробництво та інфраструктуру, — Володимир Жмак URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/535594/

⁸ Дані щодо колійного господарства (протяжність, відремонтовано, потребують ремонту) URL: <https://data.gov.ua/dataset/a4305cef-c8e0-4232-bb48-637ae4301261/resource/360d7f6d-e049-4884-bc62-8ac8aa680bdf>

уповільнювати швидкість руху зношеними ділянками, що зменшує пропускну здатність шляхів, збільшує витрати паливно-мастильних матеріалів.

Систематичне вилучення значної частини доходів АТ «Укрзалізниця», що позбавляє його інвестиційних ресурсів для здійснення модернізації та технічного переоснащення. Так, у 2019 р. АТ «Укрзалізниця» сплатило до Держбюджету України дивіденди у розмірі 749,5 млн грн, що в 7,3 раза більше від обсягу дивідендів, сплачених у 2018 р. (103,1 млн грн)^{9, 10}. При цьому, обсяги витрат на капітальні інвестиції та ремонт у 2019 р. скоротилися на 6,5 млрд грн (на 38,4 %) порівняно з 2018 р.^{11, 12}. План освоєння капітальних інвестицій хронічно недовиконується – у 2018 р. його виконано на 67,5 %, у 2019 р. – на 57,1 %.

Здійснення АТ «Укрзалізниця» окремих виплат, які суперечать логіці або міжнародному досвіду виконання таких платежів. Так, Товариство сплачує податок на землю, яка використовується для розміщення елементів залізничної інфраструктури. У 2018 р. до Держбюджету України ним перераховано 1,2 млрд грн цього податку, у 2019 р. - 4,0 млрд грн, у 2020 р. - 3,7 млрд грн.^{13, 14, 15}

Довідково. У більшості країн світу (наприклад, Німеччині, Франції, Великобританії, Польщі, Іспанії) вважається, що звільнення операторів залізничної інфраструктури від сплати податку на землю трансформується у підвищення конкурентоспроможності національних виробників та зростання транзитної привабливості країни – недоотримані від цього податку кошти компенсуються поживленням економіки й відповідним зростанням інших платежів.¹⁶

АТ «Укрзалізниця» також сплачує акцизний податок на пальне, який, згідно Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», спрямовується до державного дорожнього фонду з метою фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних

⁹ Розпорядження КМУ від 21.04.2021 № 349-р «Питання річних загальних зборів акціонерного товариства «Українська залізниця» URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-richnih-zagalnih-zboriv-akcionernogo-tovaristva-ukrayinska-zaliznyca-349-210421>

¹⁰ Розпорядження КМУ від 24.04.2019 № 460-р «Питання річних загальних зборів акціонерного товариства «Українська залізниця» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2019-%D1%80#Text>

¹¹ Інформація щодо виконання плану освоєння капітальних інвестицій за 12 міс. 2019 року по ПАТ "Укрзалізниця" URL: https://mtu.gov.ua/files/Виконання_плану_освоєння_капвкладень_2019.xlsx

¹² Інформація щодо виконання плану освоєння капітальних інвестицій за 12 міс. 2018 року по ПАТ "Укрзалізниця" URL: https://mtu.gov.ua/files/Виконання_плану_освоєння_капінвестицій_на_2018.xlsx

¹³ Податкове навантаження на Укрзалізницю зростає із року в рік, — Іван Юрик URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/518129/

¹⁴ Річний звіт АТ «Укрзалізниця» 2019 URL: [https://www.uz.gov.ua/files/file/Book%20UZ_18_Final\(new\).pdf](https://www.uz.gov.ua/files/file/Book%20UZ_18_Final(new).pdf)

¹⁵ Річний звіт АТ «Укрзалізниця» 2020 URL: <https://www.uz.gov.ua/files/file/about/investors/integrovanij-zvit-uz-za-2020-rik-1.pdf>

¹⁶ У парламенті зареєстрований законопроект про скасування оподаткування земель залізничного транспорту URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/509415/

доріг загального користування.¹⁷ Ураховуючи, що переважна більшість пального, що споживається рухомим складом АТ «Укрзалізниця», використовується на залізничних, а не на автошляхах, а, отже, не призводить до зношення або руйнації дорожнього покриття, відбувається дотування автодорожньої інфраструктури за рахунок залізничного транспорту, який, згідно вищезазначеного Закону, не може бути реципієнтом акумульованих у дорожньому фонді коштів. У 2019 р. загальна сума сплаченого Товариством акцизного податку на пальне сягнула 1,5 млрд грн.

Податкове навантаження на АТ «Укрзалізниця» зростає – у 2016-2020 рр. відсоток його загального доходу, що перераховується до Державного та місцевих бюджетів у вигляді податків та зборів, збільшився з 15,6 % до 25,1 % (Додаток 2).

Хронічна заборгованість місцевих органів влади перед АТ «Укрзалізниця» щодо відшкодування витрат за пільгові пасажирські перевезення, що змушує субсидувати їх за рахунок доходів від вантажних перевезень. Так, у 2020 р. АТ «Укрзалізниця» у приміському сполученні здійснило перевезення пільгових категорій пасажирів на суму 285,3 млн грн, проте отримало відшкодування лише 28 % коштів.¹⁸ Аналогічно, у I півріччі 2021 р. Придніпровська залізниця отримала 26,5 % компенсації фактично здійснених пільгових пасажирських перевезень.¹⁹

При цьому ігноруються фундаментальні потреби у забезпеченні відтворення основних засобів АТ «Укрзалізниця» та здійсненні модернізаційних програм. Внаслідок цього вартість активів АТ «Укрзалізниця» за останні 5 років знизилась майже на третину – з 208 млрд грн до 142 млрд грн²⁰. Систематично не виконуються положення ст. 10 Закону України «Про залізничний транспорт», згідно з якою «будівництво і реконструкція магістральних залізничних ліній, об'єктів мобілізаційного призначення, придбання залізничного рухомого складу для перевезень пасажирів у поїздах далекого слідування та місцевого сполучення здійснюються у встановленому порядку за рахунок коштів Держбюджету України»; майже всі витрати на зазначені цілі здійснюються за рахунок власних коштів АТ «Укрзалізниця» та запозичень.²¹

Стратегія АТ «Укрзалізниця» на 2019-2023 рр. передбачає інвестування в модернізацію рухомого складу, проте, з наведених вище причин, фактичні

¹⁷ Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» № 1562-ХІІ від 02.07.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12#Text>

¹⁸ Укрзалізниця у 2020 році отримала від місцевих органів влади лише 28 % компенсацій за пільгові перевезення пасажирів у приміському сполученні URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/533173/

¹⁹ Придніпровська залізниця проводить системну роботу з місцевими держадміністраціями щодо відшкодування витрат на приміські перевезення пільговиків URL: <https://dp.uz.gov.ua/ukr/news/?id=4217>

²⁰ За 5 років активи "Укрзалізниці" подешевшали на 66 млрд грн URL: <https://news.depo.ua/ukr/news/za-5-rokiv-aktiv-ukr-zalznitsi-podeshevshali-na-66-mlrd-grn-deputatka-202107151345411>

²¹ Закон України «Про залізничний транспорт» № 273/96-ВР від 16.10.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text>

можливості Товариства є вкрай обмеженими.²²

У липні 2021 р. відбулося засідання РНБО України, на якому стан АТ «Укрзалізниця» визнано як критичний та такий, що становить загрозу національній безпеці. За висновками ТСК ВР України, сучасне становище в АТ «Укрзалізниця» гальмує економічне зростання в країні, підприємство неефективно виконує свої функції перевізника та перебуває на межі дефолту²³. Ігнорування наявних негативних тенденцій здатне призвести до поглиблення системного негативного ефекту для економіки внаслідок зростання транспортно-логістичних витрат підприємств, енергоємності ВВП, прискореного зношення автодоріг та зменшення рівня зв'язності регіонів.

Останнім часом на державному рівні здійснюється низка заходів у напрямку вирішення проблем залізничної галузі. Зокрема, відновленню рентабельності «Укрзалізниці» сприяло відновлення ринкової вартості вантажних перевезень, що, за оцінками, оприлюдненими Президентом України, має принести компанії додатково понад 12 млрд грн. у 2022 році²⁴.

Суттєвим позитивним зрушенням мають сприяти анонсовані Президентом України В. Зеленським проекти щодо масштабного будівництва та модернізації рухомого складу й залізничних доріг на форумі «Велике будівництво: нова залізниця», який відбувся у м. Києві 9 листопада 2021 р. (Додаток 3).

Рекомендації

Реформування залізничної галузі є однією з ключових засад забезпечення конкурентоспроможності і сталого розвитку України. Для реалізації запланованих в рамках програми «Велике будівництво» зрушень в напрямку радикального поліпшення якості послуг залізничного транспорту в Україні, забезпечення його повноцінного розвитку та відновлення пріоритетної ролі у здійсненні наземних перевезень необхідно реалізувати заходи, які сприятимуть покращенню фінансового забезпечення поліпшення стану залізничної галузі, а саме:

1. Кабінету Міністрів України:

- розглянути можливість введення тимчасового мораторію на відрахування дивідендів до Держбюджету АТ «Укрзалізниця» шляхом прийняття відповідного розпорядження з імперативною фіксацією цільового спрямування вивільнених коштів на фінансування придбання нового рухомого складу, здійснення програм модернізації та оновлення інфраструктури;

²² Стратегія АТ «Укрзалізниця» на 2019–2023 рр. URL: [https://www.uz.gov.ua/files/file/about/documents/Стратегія-5-Typography \(укр\).pdf](https://www.uz.gov.ua/files/file/about/documents/Стратегія-5-Typography%20(укр).pdf)

²³ Юлія Гришина про критичний стан Укрзалізниці: проміжні висновки ТСК URL: <https://sluga-narodu.com/yuliia-hryshyna-pro-krytychnyy-stand-ukrzeliznytsi-promizhni-vysnovky-tsk/>

²⁴ Президент: Сьогодні стартує наступний важливий напрямок «Великого будівництва» – нова українська залізниця URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-sogodni-startuye-nastupnij-vazhlijiv-napryamok-vel-71505>

- забезпечити поетапну монетизацію пільгового пасажирського проїзду у приміському залізничному сполученні з метою вирішення проблем заборгованості місцевих органів влади перед АТ «Укрзалізниця» за такі перевезення.

2. Міністерству інфраструктури України:

- виступити із законодавчою ініціативою щодо внесення змін до Податкового кодексу України з метою включення земель, які використовуються залізничним транспортом, до складу таких, що не обкладаються податком на землю, за умови включення до Стратегії АТ «Укрзалізниця» положення щодо спрямування вивільнених таким чином коштів на фінансування капітальних інвестицій за відповідний рік;

- ініціювати внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» № 1562-ХІІ від 02.07.2020 з метою звільнення АТ «Укрзалізниця» від сплати акцизного податку на пальне, яке не використовується його рухомим складом на автодорогах загального користування;

- доопрацювати проект наказу «Про затвердження Порядку встановлення заборони експлуатації вантажних вагонів на залізничному транспорті», в якому передбачити порядок визнання вагону придатним до експлуатації, згідно з яким у якості критерію придатності буде враховано не лише вік вагону, а і його технічний стан, що дозволить продовжити експлуатацію справних вагонів, та вилучити з використання аварійних вагонів, навіть якщо термін їх експлуатації не вичерпався.

3. АТ Укрзалізниця:

- забезпечити виконання ст. 10 Закону України «Про залізничний транспорт» шляхом здійснення фінансування будівництва і реконструкції магістральних залізничних ліній, придбання залізничного рухомого складу для перевезень пасажирів у поїздах далекого слідування та місцевого сполучення у спосіб спрямування запиту до Кабінету Міністрів України на отримання відповідного фінансування для передбачення таких видатків у проекті Державного бюджету;

- запровадити практику середньострокового планування інвестицій шляхом розроблення плану освоєння капітальних інвестицій на період не менше трьох років²⁵;

- розглянути можливість запровадження персоніфікованих карток користувачів пільговим проїздом у приміському залізничному транспорті, а також обладнання засобами зчитування залізничних станцій, вокзалів та контролерів для фіксації факту здійснення пільгової поїздки і отримання компенсації за неї;

- ініціювати перемовини з Європейським центральним банком (ЄЦБ) з метою отримання довгострокових кредитів на здійснення модернізаційних заходів, які сприятимуть зменшенню негативного впливу залізничного транспорту на довкілля,

²⁵ Наразі АТ «Укрзалізниця» здійснює капітальні інвестиції згідно плану освоєння капітальних інвестицій, який розраховано на один рік

що відповідає цілям нової Стратегії монетарної політики ЄЦБ²⁶;

- звернутися до Уряду України для стратегічної оцінки плану трансформації пасажирських перевезень, який буде розроблений експертами компанії «Deutsche Bahn Engineering & Consulting», з урахуванням положень Національної економічної стратегії до 2030 р., Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр., Стратегії національної безпеки України, інших стратегічних програмних документів, а також ініціювати публічне обговорення цього плану.

²⁶ Нова Стратегія монетарної політики ЄЦБ «The ECB's monetary policy strategy statement», проголошена 8.07.2021, передбачає співпрацю ЄЦБ з корпораціями реального сектору, які здійснюють заходи щодо зменшення впливу своєї діяльності на клімат

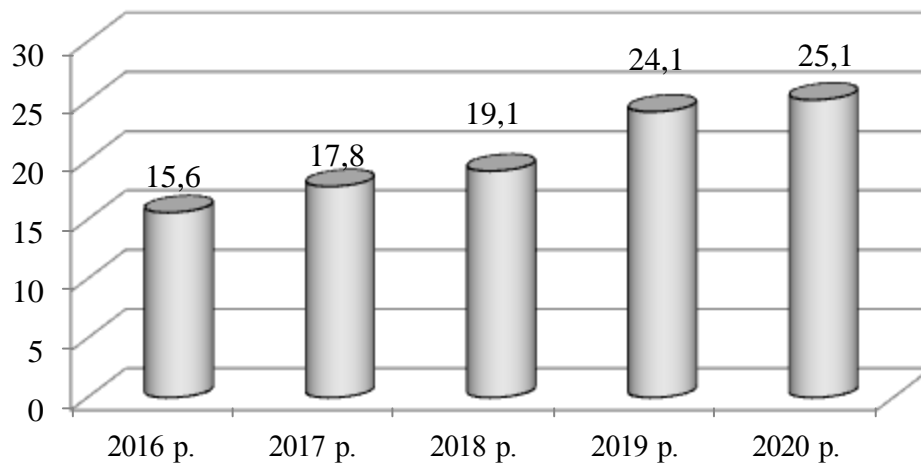
Додаток 1

Динаміка обсягів залізничних перевезень вантажів (ліва вісь) та їх частки у загальному обсязі вантажних перевезень (права вісь), без урахування трубопровідного транспорту та автомобільних перевезень вантажів для обслуговування потреб власного виробництва



Додаток 2

Відсоток загального доходу АТ «Укрзалізниця», що перераховується до Державного та місцевих бюджетів у вигляді податків та зборів, за даними АТ «Укрзалізниця»^{27, 28}



²⁷ Податкове навантаження на Укрзалізницю зростає із року в рік, — Іван Юрик URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/518129/

²⁸ Укрзалізниця сплатила понад 13 млрд грн податків та зборів за шість місяців URL: <https://www.railinsider.com.ua/ukrzaliznyczya-splatyla-ponad-13-mlrd-grn-podatktiv-ta-zboriv-za-shist-misyaciv/?fbclid=IwAR0Cb0JekK-6QottGAXeCMs4mDlzPt1WvGp2aztu7PgH3sUZBweinEe1awY>

Додаток 3

Заходи, які здійснюються для модернізації галузі залізничних перевезень

У рамках ініціативи Президента України «Велике будівництво» на найближчі роки заплановано здійснити закупівлю 500 спальних вагонів, 20 дизельних локомотивів, 80 сучасних електричок та поїздів «Інтерсіті», модернізувати та відремонтувати 60 потягів та 150 вагонів. Крім того, передбачається інтенсифікація діяльності з електрифікації залізничної колії, розширення мережі швидкісного міжрегіонального сполучення «Інтерсіті», опрацьовуються варіанти оновлення парку вантажних вагонів, у т.ч. із залученням коштів приватних інвесторів.

У червні 2021 р. підписано угоду між АТ «Укрзалізниця» та Крюківським вагонобудівним заводом щодо постачання останнім 100 нових пасажирських вагонів²⁹. У серпні 2021 р. стало відомо про наміри АТ «Укрзалізниця» придбати 130 вантажних локомотивів у французької компанії «Alstom» загальною вартістю 882,5 млн євро

(85 % вартості контракту буде сплачено за рахунок позики від Франції)³⁰. У рамках меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством інфраструктури України, АТ «Укрзалізниця» та Stadler CIS AG, Stadler Rail AG (Швейцарія) і Швейцарським агентством зі страхування експортних ризиків SERV, укладеним у серпні 2021 р., уряд Швейцарії планує виділити 500 млн євро на фінансування закупівлі електропоїздів Stadler, які будуть використовуватись АТ «Укрзалізниця» у приміському сполученні «City Express»³¹.

На виведення залізничної галузі з кризи та створення умов для її подальшого розвитку спрямована Постанова КМУ № 468 від 12.05.2021 «Про затвердження переліку товарів, які не можуть бути поміщені у митний режим тимчасового ввезення з умовним частковим звільненням від оподаткування митними платежами за умови, що строк їх експлуатації закінчився», яка має обмежити надходження вантажних вагонів з вичерпаним терміном експлуатації до України³² та сприятиме оновленню

²⁹ Укрзалізниця підписала угоду з КВБЗ на постачання 100 пасажирських вагонів, — Іван Юрик URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/549458/

³⁰ Зеленський схвалив закупівлю 130 французьких локомотивів для УЗ URL: <https://biz.liga.net/ua/ekonomika/transport/novosti/zelenskiy-podpisal-zakon-o-zakupke-frantsuzskih-lokomotivov-dlya-ukrzaliznytsi>

³¹ 500 млн євро, завод і нові потяги: Швейцарія хоче розвивати українську залізницю URL: <https://biz.liga.net/ua/ekonomika/transport/novosti/500-mln-evro-zavod-i-novye-poezda-shveytsariya-hochet-razvivat-ukrainskuyu-jd>

³² Протягом 2015-2019 рр. до України було імпортовано 18,8 тис. вагонів з майже вичерпаним терміном експлуатації, переважно з РФ - Андрій Жарій: Імпортований крах промисловості замовляли? URL: <https://www.railinsider.com.ua/andrij-zharij-importovanyj-krah-promyslovosti-zamovlyaly/>

наявного вагонного парку³³.

Також здійснюються заходи у напрямку оптимізації операційної діяльності АТ «Укрзалізниця» з урахуванням кращих світових практик. Так, укладено договір між АТ «Укрзалізниця» та DB Engineering & Consulting (входить до Deutsche Bahn), який передбачає надання останньою консультацій у сфері пасажирських перевезень, на що буде витрачено близько 1 млн євро. Консультації передбачають розроблення бізнес-плану пасажирських перевезень у дальньому та приміському сполученнях на 2022–2026 рр., а також підтримку оновлення парку пасажирського рухомого складу. У разі успішності такого співробітництва розглядатиметься можливість передачі напрямку пасажирських залізничних перевезень в Україні під керівництво Deutsche Bahn. Планується, що DB розробить дорожню карту реформування пасажирських перевезень, розраховану на 5 років, та модель їх фінансування.

³³ Постанова Кабінету Міністрів України № 468 від 12.05.2021 «Про затвердження переліку товарів, які не можуть бути поміщені у митний режим тимчасового ввезення з умовним частковим звільненням від оподаткування митними платежами за умови, що строк їх експлуатації закінчився»