

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Воронятнікова Олександра Олександровича на дисертацію Квакуші Андрія Сергійовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність обраної теми дисертації.** Залізничний транспорт не просто займає надзвичайно важливу роль у промисловості та економіці України, а й здійснює визначальний вплив на інші галузі промисловості та виробництва України. З урахуванням цього зі сторони держави повинні були б вживатися належні та своєчасні заходи, спрямовані на реформування чинної системи адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень, які повинні були б враховувати передовий досвід та практики країн Європейського Союзу у вказаній сфері правовідносин.

Попри це, зі сторони уповноважених на те органів державної влади майже не вживається належних заходів, спрямованих на довгоочікуване зі сторони учасників ринку залізничних вантажоперевезень реформування вказаної сфери правовідносин. Яскравим цьому прикладом є недотримання та ігнорування суб'єктами законодавчої ініціативи вимог прийнятого понад 20 років тому назад Закону України «Про природні монополії» в частині необхідності створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, яка замість Міністерства розвитку громад та територій України повинна стати державним регулятором тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень, та в інших сферах діяльності суб'єктів природних монополій у галузі транспорту.

Зазначені обставини безпосередньо вказують на надзвичайну актуальність для правової науки України питання реформування чинної системи адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень. Таке завдання можливо вирішити лише у правовий спосіб, із урахуванням інтересів держави та учасників ринку залізничних вантажоперевезень. При цьому сила права під час вирішення питання

реформування адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень, та удосконалення законодавства, яке врегульовує вказану сферу правовідносин, повинна полягати не у посиленні регуляторних функцій суб'єктів адміністративно-правового регулювання вказаної сфери правовідносин, а в сприянні розвитку конкурентного середовища у сфері вантажних залізничних перевезень, забезпеченні досягнення збалансованості економічних інтересів як державних, так і приватних учасників перевізного процесу, та забезпечення досягнення прозорості тарифів за рахунок належного виокремлення інфраструктурної, локомотивної та вагонної складових в структурі залізничного тарифу.

Указане вимагає комплексного підходу, який можливо забезпечити за умови скоординованих дій зі сторони суб'єктів адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень, та учасників ринку залізничних вантажоперевезень.

Обрана тема дисертаційного дослідження узгоджується з Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» у частині створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям (п. 9); постановою Кабінету Міністрів України № 476 від 30.04.2024 «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні» у частині прогнозування актуальних викликів і загроз розвитку економіки та її галузей на середньо- та довгострокову перспективи, демографічного розвитку ситуації в Україні та руху робочої сили і їх впливу на реальний сектор економіки, а також розвитку національної правової системи в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України; постановою Кабінету Міністрів України № 1550 від 27.12.2024 «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках» у частині реформування тарифної політики у сфері транспорту України з метою відновлення та розвитку конкурентоспроможної та ефективної транспортної системи та впровадження прозорих, недискримінаційних

та ефективних тарифних моделей, які відповідають принципам *acquis* ЄС, для забезпечення виконання довгострокових зобов'язань України із розвитку інфраструктури, переходу до ринкової практики встановлення тарифів на перевезення, в тому числі для спрощення реалізації проектів публічно-приватного партнерства.

Сформульована актуальність відображає важливість і гостроту вивчення поставленого питання та необхідність пошуку відповіді на нього саме сьогодні.

**Наукова новизна отриманих результатів** визначається тим, що дисертаційне дослідження Квакуші А.С. містить сукупність нових наукових результатів і положень, має внутрішню єдність і свідчить про особистий внесок автора в науку. У роботі обґрунтовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, зокрема уперше: досліджено генезу адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень на території України з 1861 року по теперішній час і запропоновано виокремити шість періодів; запропоновано авторські визначення понять: «адміністративно-правове регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень», «об'єкт адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень», «функції адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень», «принципи адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень»; на основі аналізу практик адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних перевезень залізниць країн ЄС (Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки, Словацької Республіки, Румунії та Угорщини) запропоновано запозичення досвіду побудови системи тарифоутворення з польської моделі, який може бути впроваджений в українську, як найбільш доцільний; обґрунтовано пропозицію розробки і впровадження Стратегії АТ «Укрзалізниця» на 2025-2030 роки та внесення ряду пропозицій до законодавства України у визначеній сфері.

Автором удосконалено систему принципів адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень (яку розмежовано на дві групи: основні і галузеві); систему суб'єктів адміністративно-

правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень; наукові підходи до розуміння засобів адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень у вигляді «зобов'язання» та «дозволу», а також застосування правового механізму «коефіцієнтування вантажів» та «класифікації вантажів» при їх практичній реалізації; підходи законодавця щодо обґрунтування створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, а також закріплення її статусу в національному законодавстві України та врегулювання її повноважень в частині адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень.

У роботі дістали подальшого розвитку: наукове бачення структури механізму тарифоутворення у сфері вантажоперевезень залізницями України та складових, які на нього впливають; підходи до класифікації інструментів адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень до яких віднесено видання нормативно-правових актів та індивідуальних актів, а також укладення адміністративних договорів; обґрунтування позиції ряду суб'єктів адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень щодо необхідності внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1392 від 16.12.2009 «Про забезпечення прозорості державної тарифної політики щодо перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України»; твердження щодо необхідності внесення змін до п. 6 Статуту залізниць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 457 від 06.04.1998, щодо правового розмежування понять «ціна», «тариф», «плата» («провізна плата»), «збір» та «ставка» в частині тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень; наукові доктрини щодо необхідності удосконалення законодавчих актів, норми яких регулюють тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень, зокрема Збірник тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги, затверджений наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 317 від 26.03.2009.

Важливою частиною роботи є ґрунтовне опрацювання праць Г.Є. Богомазова, Е.М. Деркач, Г.Д. Джумагельдієва, В.М. Запари, Я.В. Запари, О.І. Зоріна, Н.М. Іщенко, Я.М. Курбатова, Д.О. Кульової, О.В. Лаврухіна, О.М. Мкртчян, О.А. Петрученка, А.В. Садюка, Г.П. Сенік, О.О. Шапатіна, М.Л. Шелухіна, В.В. Чорного та інших українських вчених, що забезпечує коректність і ясність наукового дослідження та дискурсу навколо висновків.

Крім того, принципи адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень розкриті у тісній взаємодії з наукою, практикою, політикою і правом.

Серед значних аспектів дисертації виділяється пункт 3.2, в якому автор розкриває досвід адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень у країнах Європейського Союзу. Автор акцентує увагу на доцільності імплементації досвіду ЄС, зокрема щодо спрощення методики розрахунку плати за вантажні залізничні перевезення, зниження рівня державного втручання у цей процес та розширення застосування вільних тарифів. Таким чином, значущість дослідження зростає завдяки прагненню автора сприяти розв'язанню актуальної проблеми реформування адміністративно-правового регулювання тарифної політики у сфері вантажних залізничних перевезень, узгоджуючи її з нормами, практиками та стандартами ЄС.

Оригінальність наукового дослідження Квакуші А.С. полягає в його виконанні на основі широкого застосування даних фінансових документів щодо діяльності АТ «Укрзалізниця» за 2016 – 2022 роки, а також статистичних даних щодо діяльності АТ «Укрзалізниця» за 2015 – 2022 роки, що відображено в додатках «А» – «Г», «Е» – «Ж», «И», «Ї» – «Й», «Л» – «Р» до дисертаційного дослідження. Цілком логічними та аргументованими є висновки зроблені автором за результатами проведеного ним наукового дослідження.

**Обґрунтування наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів дослідження** Квакуші А.С. забезпечено використанням наукової літератури, що налічує 191 джерело, з-поміж яких і збірники тарифів на здійснення вантажоперевезень залізницями країн ЄС, зокрема Республіки Польща (збірники тарифів підприємств «PKP Cargo» і «PKP LHS sp. z o.o.»), Федеративної

Республіки Німеччина (збірник тарифів підприємства «DB Cargo AG»), Французької Республіки (збірник тарифів підприємства «Fret SNCF»), Словацької Республіки (збірник тарифів підприємства «ZSSK Cargo»), Румунії (збірник тарифів підприємства «CFR MARFĂ») та Угорщини (збірник тарифів підприємства «Rail Cargo Hungaria»).

Суттєвою є також нормативна база проведеного дослідження, яку складають, в тому числі й Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також Додаток до розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» зазначеної Угоди; Угода про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС); директива Європейського Парламенту і Ради від 29 липня 1991 року № 91/440/ЄЕС «Про розвиток залізниць Співтовариства»; директива Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2001 року № 2001/14/ЄС «Про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою»; Проект Плану відновлення України (Матеріали робочої групи «Відновлення та розбудова інфраструктури» Національної ради з відновлення України від наслідків війни); Біла книга залізничної галузі (Комітет з логістики ЕВА) та Зелена книга (Залізничні вантажні перевезення).

Емпіричне дослідження, проведене автором, направлене на дослідження даних фінансових документів щодо діяльності АТ «Укрзалізниця» за 2016 - 2022 роки, статистичних даних щодо діяльності АТ «Укрзалізниця» за 2015 - 2022 роки, нормативно-правової бази щодо формування (визначення), встановлення (затвердження, фіксації) та застосування тарифів у сфері вантажних перевезень як залізницями України, так і залізницями країн ЄС, судових рішень Конституційного Суду України та адміністративних судів, а також результатів наукових досліджень.

Узагальнення статистичного матеріалу, який використовується у процесі дослідження міститься у таблицях та діаграмах.

Дисертант демонструє аналітичний стиль мислення, здатність до самостійного формулювання висновків, критичного оцінювання наявних у

науковому доробку досягнень, узагальнення різноманітних концепцій та підходів до складних теоретичних питань, які постають у дисертації.

Чітко та правильно визначені об'єкт та предмет дослідження. Це дозволило автору зробити наукову ідею цілісною, обґрунтованою, а дисертацію реальним внеском у науку адміністративного права. Для виконання поставленого перед роботою завдання, дисертантом було використано: діалектичний, системно-структурний, дедуктивний, формально-догматичний та порівняльно-правовий методи.

**Наукова та практична значущість отриманих результатів** підтверджена відповідними актами впровадження та листами, які містяться у додатках до дисертації (Додаток X), та полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у: правотворчій діяльності – для вдосконалення законів України, що регламентують адміністративно-правове регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень (лист Комітету Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури № 04-31/19-2024/253304 від 14.11.2024); практичній діяльності Міністерства розвитку громад та територій України при реформуванні адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень (листи Міністерства розвитку громад та територій України № 8594/47/ЗВГ-24 від 19.11.2024 року та № 21708/47/10-24 від 20.11.2024); науково-дослідній сфері – при дослідженнях проблемних питань щодо розвитку сфери транспорту України в контексті реалізації уповноваженими на те суб'єктами наявної у них публічно-владної управлінської функції в частині адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 22.10.2024 року № 168-нд); освітньому процесі – під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Фінансовий контроль в системі заходів запобігання корупції», «Національне антикорупційне законодавство. Державна політика у сфері запобігання корупції» і «Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією» та інші (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 22.10.2024 року № 167-оп).

**Оцінка змісту та оформлення дисертації.** За змістом подана дисертація розкриває обрану тему, в цілому вирішує поставлену мету та завдання дослідження. Дисертація структурована відповідно до плану. Стиль викладення матеріалу відрізняється науковістю, логічністю, послідовністю. Ознайомлення з текстом анотації та вступу дисертації дає підстави стверджувати, що за структурою та змістом він відповідає вимогам МОН України. У текстах анотації, вступу відображено основні положення, зміст, результати і висновки здійсненого дослідження.

**Повнота викладу результатів досліджень в опублікованих працях.** Значна частина наукових результатів дисертації викладена в 12 наукових публікаціях, серед яких п'ять статей, опублікованих у виданнях, що включені МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття опублікована в науковому фаховому виданні з юридичних наук Республіки Польща, і шість тез доповідей на наукових заходах всеукраїнського та міжнародного рівнів (Україна, Королівство Іспанія, Республіка Польща).

Опубліковані наукові праці повно відображають текст дисертаційної роботи і результати проведених наукових досліджень.

**Відсутність (наявність) порушень академічної доброчесності.** Дисертаційна робота Квакуші А.С. пройшла перевірку стосовно академічної доброчесності на етапах попереднього розгляду, що засвідчено відповідними документами.

**Зауваження та рекомендації щодо змісту дисертації.** Визнаючи системність, цілісність і новизну дослідження Квакуші А.С., варто звернути увагу на певні дискусійні моменти, які стосуються подальшого вивчення досліджуваної проблеми, і пов'язані з винятковою важливістю розвитку суспільних відносин в частині адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень. Зокрема:

- автор значно б посилив теоретичну основу дисертаційної роботи, якби після проведення дослідження періодів становлення та розвитку системи адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних перевезень залізницями України з 1861 року по теперішній час (с. 27-46) окремо

зробив акцент та узагальнив систему суб'єктів (органів державної влади), які виконували вказані регулятивні функції у розрізі виокремлених ним шести періодів, і виклав би вказані узагальнення у висновках до Розділу I здійсненого ним дисертаційного дослідження;

- аналізуючи положення Закону України «Про природні монополії», автор акцентує увагу на необхідності створення Національної комісії, що здійснюватиме регулювання природних монополій у сфері транспорту, яка й повинна стати державним регулятором цін і тарифів на роботи і послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту замість Міністерства розвитку громад та територій України, і навіть окреслює першочергові дії зазначеної Національної комісії в частині реформування вказаної сфери правовідносин (с. 64-88 і с. 202-221). Логічним було б навести авторське бачення того, як відбуватиметься перехідний процес в частині перейняття Національною комісією, що здійснюватиме регулювання природних монополій у сфері транспорту від Міністерства розвитку громад та територій України повноважень в частині адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних перевезень залізницями України;

- у п. 2.2 роботи автор досліджує правові механізми «коефіцієнтування» та «класифікації вантажів» в тарифоутворенні у сфері здійснення вантажних перевезень залізницями України на прикладі наказів Міністерства інфраструктури України № 418 від 11.08.2021 та № 586 від 29.10.2021, якими було внесено зміни до Коефіцієнтів, що застосовуються до тарифів Збірника тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги, затверджених наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 317 від 26.03.2009 (с. 115-135). Крім цього, після прийняття зазначених наказів, Міністерством інфраструктури України було видано наказ № 441 від 22.06.2022, який наразі є останнім та актуальним в частині внесення змін до Збірника тарифів. У цілому є зрозумілим, що внаслідок введення в Україні воєнного стану 24.02.2022 відомості, викладені у пояснювальній записці до наказу Міністерства інфраструктури України № 441, аналізі регуляторного впливу та порівняльних таблицях сформованих до вказаного наказу у відповідності до вимог Закону

України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є інформацією з обмеженим доступом і не були оприлюднені у вільному доступі Міністерством інфраструктури України чи Державною регуляторною службою України, що унеможливило їх використання в контексті дослідження правових механізмів «коефіцієнтування» та «класифікації вантажів». Це не впливає на цінність та зміст дисертаційного дослідження, проте відсутність у загальному доступі вказаних документів та інформації наявної в них могла вплинути на статистичні та фінансові відомості щодо вантажоперевезень залізницями України, які автор використовував при проведенні дисертаційного дослідження;

- у п. 3.2 автор акцентує увагу не лише на необхідності створення Національної комісії, що здійснюватиме регулювання природних монополій у сфері транспорту, а й на тому, як вказана Національна комісія «зобов'язана буде надати АТ «Укрзалізниця» і іншим учасникам перевізного процесу повноваження на ініціювання перед нею, у випадку появи такої необхідності, за простою і дієвою адміністративною процедурою питання щодо внесення змін до встановлених вказаною Національною комісією тарифів на здійснення вантажоперевезень залізницями України, для того, щоб і АТ «Укрзалізниця», і її контрагенти, мали належну можливість, з урахуванням економічних інтересів кожного з них, чи інтересів держави, гнучко та оперативно реагувати на зміни кон'юнктури транспортного ринку шляхом внесення відповідних змін до нового Збірнику тарифів в частині здійснення вантажоперевезень залізницями України». Вбачається, що автору було б за доцільне деталізувати у своєму дисертаційному дослідженні вказану позицію з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру» та правових механізмів встановлених цим Законом;

- дисертаційне дослідження значно б виграло від того, якби автор зосередив увагу не лише питанню дослідження збірників тарифів на здійснення вантажоперевезень залізницями найбільших країн ЄС, зокрема Республіки Польща (збірники тарифів підприємств «PKP Cargo» і «PKP LHS sp. z o.o.»), Федеративної Республіки Німеччина (збірник тарифів підприємства «DB Cargo AG») та Французької Республіки (збірник тарифів підприємства «Fret SNCF»), а також збірників тарифів на здійснення вантажоперевезень залізницями країн, які межують з Україною,

зокрема Словацької Республіки (збірник тарифів підприємства «ZSSK Cargo»), Румунії (збірник тарифів підприємства «CFR MARFĂ») та Угорщини (збірник тарифів підприємства «Rail Cargo Hungaria»), а й приділив додаткову увагу законам та підзаконним нормативно-правовим актам, на підставі яких було прийнято вказані збірники тарифів на здійснення вантажоперевезень залізницями, і тій обставині, як в них врегульовано питання адміністративно-правового регулювання тарифоутворення у сфері вантажних перевезень залізницями вказаних країн.

Надані зауваження та міркування жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи Квакуші А.С. та не применшують її наукову чи практичну значущість. Висловлені пропозиції мають дискусійний характер і покликані стимулювати подальші наукові розвідки з окресленої проблематики.

**Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.**  
Дисертація Квакуші Андрія Сергійовича на тему «Адміністративно-правове регулювання тарифоутворення у сфері вантажних залізничних перевезень», є завершеною, самостійно виконаною кваліфікованою науковою працею, що має вагомое теоретичне і практичне значення, відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор Квакуша Андрій Сергійович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент –**  
**професор кафедри публічного та міжнародного права**  
**Київського національного економічного університету**  
**імені Вадима Гетьмана**  
**доктор юридичних наук, доцент**

**Олександр ВОРОНЯТНИКОВ**

