

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
САОБРАЋАЈНИ ФАКУЛТЕТ

Бранислав З. БОШКОВИЋ

РЕГУЛАТОРНИ СИСТЕМ ЖЕЛЕЗНИЧКОГ ТРАНСПОРТА

БЕОГРАД
2020.

Др Бранислав З. Бошковић
РЕГУЛАТОРНИ СИСТЕМ ЖЕЛЕЗНИЧКОГ ТРАНСПОРТА
I издање

Рецензенти:	др Небојша Бојовић др Јелица Петровић Вујачић
За издавача:	декан, др Небојша Бојовић
Главни и одговорни уредник:	др Маријана Петровић
Технички уредник:	Гордана Марјановић
Корице:	Предраг С. Здравковић
Издавач:	Универзитет у Београду – Саобраћајни факултет, Војводе Степе 305; телефон: 3976–017; фах: 3096–704; http://www.sf.bg.ac.rs
Припрема:	Издавачка делатност Саобраћајног факултета телефон: 3091–344; e-mail: izdavacka_delatnost@sf.bg.ac.rs
Штампа:	Пекограф д.о.о., 11080 Земун, Војни пут 258/d телефон/фах: 3149–166; e-mail: pekograf@sbb.rs http://www.pekograf.com
Тираж:	100 примерака
ISBN 978-86-7395-423-3	

На основу одлуке Уређивачког одбора Саобраћајног факултета Универзитета у Београду број 557/2 од 07. јула 2020. године, одобрава се за употребу у настави као основни уџбеник за предмет "Регулаторни систем железничког транспорта" на мастер студијама.

ЦИП – КАТАЛОГИЗАЦИЈА У ПУБЛИКАЦИЈИ
Народна библиотека Србије, Београд

340.134:656.2(497.11)(075.8)

БОШКОВИЋ, Бранислав, 1957-

Регулаторни систем железничког транспорта / Бранислав З. Бошковић. - 1. изд. - Београд : Саобраћајни факултет, 2020 (Земун : Пекограф). - 302 стр. : граф. прикази, табеле ; 25 cm

Ауторова слика. - Тираж 100. - Појмовник: стр. 287-300. - Белешка о аутору: стр. 301-302.

ISBN 978-86-7395-423-3

а) Железнички саобраћај -- Законодавство -- Србија

COBISS.SR-ID 17486601

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	7
1. ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ПРОБЛЕМИ РЕГУЛАТИВЕ.....	11
1.1. Увод	11
1.2. Појам регулативе и регулаторног система.....	13
1.3. Димензије утицаја регулативе.....	15
1.4. Стварност и тенденције у развоју регулативе	18
1.5. Улога регулативе	19
2. ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКИ ПРОПИСИ.....	21
2.1. Закон	23
2.1.1. Појам закона	23
2.1.2. Структура закона.....	24
2.1.3. Систематика закона.....	28
2.1.4. Поступак за доношење закона.....	30
2.2. Подзаконски прописи	32
2.2.1. Опште о подзаконским прописима.....	32
2.2.2. Подзаконски општи акти које доноси Влада.....	33
2.2.3. Подзаконски општи акти које доносе органи државне управе	34
2.2.4. Структура подзаконског општег акта.....	37
2.2.5. Доношење и потписивање подзаконских општих аката.....	37
3. ЖЕЛЕЗНИЧКО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	39
3.1. Врсте прописа које доноси ЕУ	39

3.1.1.	Увод.....	39
3.1.2.	Институције Европске уније.....	41
3.1.3.	Принципи и поступци при доношењу правних аката.....	44
3.1.4.	Извори права ЕУ.....	46
3.1.5.	Примарно законодавство.....	48
3.1.6.	Секундарно законодавство.....	50
3.1.7.	Објављивање аката Европске уније.....	54
3.2.	Регулатива ЕУ у области железница.....	54
3.2.1.	Историјски развој и преглед.....	54
3.2.2.	Систематизација регулативе у области железничког саобраћаја.....	60
4.	РЕСТРУКТУРИРАЊЕ ЖЕЛЕЗНИЦА.....	65
4.1.	Увод.....	65
4.2.	Историјски аспект структуре железничког сектора.....	66
4.3.	Разлози за реструктурирање железница.....	69
4.3.1.	Спољашњи фактори реструктурирања железничког сектора.....	73
4.3.2.	Унутрашњи фактори реструктурирања железничког сектора.....	76
4.4.	Појам реструктурирања.....	77
4.5.	Модели реструктурирања – приступи, регулатива и искуства.....	80
4.5.1.	Амерички модели реформе железница.....	80
4.5.2.	Европски модел реструктурирања железница.....	85
4.6.	Циљеви и смернице ЕУ за реструктурирање железница.....	90
4.7.	Кратка историја реструктурирања железничког сектора Србије.....	93
4.8.	Резиме поглавља.....	100
5.	РЕГУЛАЦИЈА И РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА ЖЕЛЕЗНИЧКОГ СЕКТОРА.....	107
5.1.	Појам регулације и природног монопола.....	108
5.1.1.	Природни монопол и регулација природног монопола.....	108
5.1.2.	Шире и уже схватање појма регулације.....	112
5.1.3.	Врста конкуренције на тржишту и регулације тржишта железничких услуга.....	118
5.2.	Разлози настанка регулаторних тела са историјским развојем.....	122
5.2.1.	Разлози настанка регулаторних тела са историјским развојем.....	122
5.3.	Тело за регулисање тржишта железничких услуга.....	129

5.3.1. Надлежност и принципи деловања железничког регулаторног тела у ЕУ регулативи.....	129
5.3.2. Независност железничког регулаторног тела.....	132
5.3.3. Железничко регулаторно тело у Србији.....	136
5.4. Национално тело за безбедност.....	137
5.5. Тело за истраживање узрока железничких несрећа.....	140
5.6. Пријављено или нотификовано тело.....	141
5.7. Именовано тело.....	145
5.8. Инструменти за регулисање тржишта: лиценце и сертификати.....	146
5.8.1. Појам лиценце.....	146
5.8.2. Услови за добијање лиценце за железничке превознике.....	148
5.8.3. Сертификат о безбедности.....	150
6. НАКНАДЕ ЗА КОРИШЋЕЊЕ ЖЕЛЕЗНИЧКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ.....	159
6.1. Увод.....	159
6.2. Појам накнаде.....	160
6.3. Правни оквир за накнаде.....	161
6.4. Класификација врсте услуга.....	164
6.5. Економски принципи одређивања накнада за минимални пакет услуга.....	169
6.6. Структура накнаде.....	177
7. РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР ЗА ОБАВЕЗУ ЈАВНЕ УСЛУГЕ.....	191
7.1. Увод.....	191
7.2. Значај обавезе јавног превоза и основни појмови.....	194
7.3. Правни оквир и његови циљеви.....	201
7.4. Основни елементи обавезе јавног превоза.....	205
7.4.1. Права и обавезе уговорних страна при уговарању.....	205
7.4.2. Уговор о обавези јавног превоза и начин његове доделе.....	206
7.4.3. Надлежни органи власти за доделу уговора о обавези јавног превоза.....	210
7.4.4. Аранжмани за расподелу трошкова са надокнадом.....	211
7.4.5. Период важења уговора о ОЈП.....	215
7.5. Нека обележја ОЈП из протеклог периода примене.....	217
8. МЕЂУНАРОДНЕ ЖЕЛЕЗНИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ.....	223
8.1. Увод.....	223
8.2. Разлози настанка и историјски развој међународних организација.....	224

8.2.1. Појам и конститутивни елементи МО	227
8.2.2. Класификација међународних организација	230
8.3. Преглед најважнијих међународних организација које се баве питањима железнице	232
Прилог 1: ПРЕГЛЕД НАЈВАЖНИЈИХ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА КОЈЕ СЕ БАВЕ ЖЕЛЕЗНИЦОМ	237
Прилог 2: СИСТЕМ ОЗНАЧАВАЊА ДОКУМЕНАТА ЕУ-CELEX БРОЈ	273
Прилог 3: МАПА ПУТА ЗАКОНА	277
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА.....	279
ПОЈМОВНИК	287
БЕЛЕШКА О АУТОРУ	301

ПРЕДГОВОР

*Сви они који желе да постану учитељи,
никад не постану прави Учитељи.*
(Петер Хандке)

Готово све железнице света се већ више деценија налазе у системској кризи која је свој врхунац доживела осамдесетих година прошлог века. Модели изласка из кризе које су предузимале владе држава се разликују, пре свега, по континентима. Европски модел је врло специфичан, као што је посебна и историја њених националних железница. Карактерише га прелазак са националних монопола и државног власништва на отворено и јединствено европско железничко тржиште где су се поред државних појавиле и нове, приватне, железничке компаније. Увођење конкуренције превозника на железничкој мрежи, које је почело 1991. године у Европи, суштински је био револуционарни преокрет железничког система који се није мењао од средине 19-ог века, практично још од њеног настанка.

И док се у монополски организованом железничком систему за једног технолога и организатора железничког саобраћаја и транспорта, за којег се заправо још увек школује студент Саобраћајног факултета у Београду, могло и „толерисати” непознавање организације железничког сектора, сада, у тржишним условима, то би био велики хендикеп. Нови концепт железничког система наметнуо је нове потребе и захтеве за знањима једног саобраћајног инжењера. То више није само револуција у погледу организованости железнице као система него се ради и о потпуно новим техничким и технолошким изазовима који су наметнути тржишним концептом железничког сектора. За ове изазове потребно је дефинисати нове садржаје на железничком модулу Саобраћајног факултета.

Увођење предмета *Регулаторни систем железничког транспорта* у школовању саобраћајног инжењера представља део одговора на те захтеве. Садржај уџбеника су определиле теме настале са либерализацијом тржишта железничких услуга. Либерализацији су претходиле стратешке политичке одлуке које су после преточене у законе и друге прописе. Њихов број се драматично повећао не само због регулисања тржишта него још више са потребом за интероперабилношћу националних железничких система као важном претпоставком за стварање јединственог европског железничког простора (*Single European Railway Area*). Саобраћајни инжењер данас мора познавати врсте прописа, њихову структуру и систематику, како се читају и доносе и како се утиче на њихово усвајање, ко их доноси и са којим циљевима, јер се са њима у већој или мањој мери свакодневно сусреће у свом раду. Прво поглавље је посвећено основним појмовима, значају и проблемима регулативе. Национално законодавство, односно закони и подзаконски прописи су тема другог поглавља, док су у трећем поглављу дате врсте прописа који се доносе у ЕУ са посебним освртом на железничке прописе, њихов развој, садржај и циљеве.

Реструктурирање и познавање досадашње структуре железничког система и његових карактеристика је незаобилазно уколико се желе разумети разлози за нови концепт железничког система и он сам, што је тема четвртог поглавља. У њему је представљен појам и садржај реструктурирања железница, објашњени су разлози као и модели реструктурирања, детаљније је приказан европски модел и смернице за реструктурирање. Надаље, либерализација железничког тржишта је захтевала оснивање више нових институција које имају улогу његове регулације. Разлоге оснивања, надлежност, садржај, правила рада, основне карактеристике и циљеве тих институција (поглавље 5) саобраћајни инжењери железничког усмерења морају да познају јер ће се у свом раду сасвим сигурно сусретати са овим институцијама или радити у њима. Природа ових институција захтевала је претходно објашњење основних економских појмова као што су природни монопол, регулација или конкуренција. У склопу овог поглавља посебно су приказани лиценца и сертификат за безбедност као инструменти регулације тржишта, услови и критеријуми за добијање ових докумената.

Шесто поглавље је посвећено накнадама за коришћење железничке инфраструктуре, а седмо уговору о обавези јавног превоза као потпуно новим инструментима регулисања тржишта које су настале са реструктурирањем железница и увођењем конкуренције на железничкој мрежи. Поред основних појмова дати су примери и прегледи примене ових инструмената регулисања тржишта у државама ЕУ.

Посебно поглавље (8) посвећено је међународним организацијама. Данас су међународне организације незаобилазни фактор и место настанка правила (и докумената) којим се регулише међународни транспорт робе и путника који ће на јединственом европском транспортном тржишту постати

доминантна категорија превоза. Ово поглавље прати посебан прилог са прегледом портрета најважнијих међународних организација које или имају искључиво железнички карактер или је железница у саставу ширег домена рада ових организација.


Регулаторни систем железничког транспорта представља прво издање уџбеника намењено првенствено студентима мастер студија Модула за железнички саобраћај и транспорт Саобраћајног факултета Универзитета у Београду. Такође, намењено је и студентима Саобраћајног факултета у Добоју, Универзитета у Источном Сарајеву, који слушају наставу из предмета *Регулатива у жељезничком саобраћају*¹, чији се програм у највећој мери поклапа са садржајем ове књиге. Уџбеник ће корисно послужити и студентима докторских студија на Саобраћајном факултету у Београду где аутор држи курс из предмета *Регулација железничког тржишта*.

Књига ће, такође, користити свим дипломираним саобраћајним инжењерима железничког усмерења, стручњацима свих профила који се баве железницом као и свима онима који желе да употпуне своје знање о савременој железници и њеним изазовима насталим са укидањем монопола и стварањем јединственог европског железничког простора.

Неколико напомена о томе како је настајао уџбеник и начину на који је уређен. Писање је изискивало приличан напор јер се ради о концепту уџбеника и предмета без узора и сличног садржаја. Настајао је у дугом временском периоду, практично од 2002. године, кроз бројне радове које сам из области које третира уџбеник објавио у научним и стручним часописима, саопштавао на конференцијама, округлим столовима, излагао стручној и широј јавности. Друга коришћена литература се искључиво односи на истраживачке студије и радове аутора објављене у часописима или на скуповима. Списак литературе је значајан и корисно ће послужити свима онима који желе шире да се упознају са појединим тематским целинама. Посебно су значајне референце студијских истраживања која су претходила доношењу значајних одлука (нпр. отварање железничког тржишта, увођење накнада за коришћење железничке инфраструктуре) или потом насталом законодавству (нпр. уредба ЕУ о увођењу обавезе јавне услуге), затим радовима објављеним у научним часописима, извештајима *Светске банке*, *УН*, *Европске комисије* и њених радних група састављених од еминентних професора и експерата са европских универзитета и института, *OECD* или других институција које учествују у креирању транспортног амбијента и „правила игре” на ширем простору. Стога је списак коришћених референци навођен на крају сваког поглавља.

Тематика књиге је таква да захтева шире опште знање и познавање појмова из различитих области па ће на крају уџбеника дати Појмовник зна-

¹ Аутор уџбеника држи наставу из овог предмета, који је обавезан, на основним академским студијама непрекидно од његовог увођења у наставу од 2008. године.

чајно олакшати читање. За највећи део појмова је код прве употребе дато и њихово значење или објашњење у фусноти како би се додатно олакшало читање. За многе појмове је у уџбенику дат у *курзиву* изворни енглески назив како би се студентима и другим читаоцима олакшало претраживање литературе на енглеском језику у циљу проширења знања или истраживања. Разумевање материје је понекад захтевало додатне јединице које нису обухваћене наставним планом и програмом предмета. Илустроваћу то са трећим поглављем и законодавством Европске уније објашњеним у њему које је захтевало основне информације о институцијама и механизмима доношења прописа у ЕУ. Читалац ће лако препознати ове делове због издвојеног стила форматирања и симболом .

На крају желим да се захвалим рецензентима проф. др Јелици Петровић-Вујачић и проф. др Небојши Бојовићу за одвојено време и напор у читању књиге и корисним сугестијама. Причињава ми задовољство да захвалим мојим садашњим и некадашњим колегиницама Оливери Медар, Милани Ћирковић и Јелици Поп-Лазич која је са великом пажњом и стрпљењем читале рукопис и својим запажањима и упитима допринеле подизању квалитета ове књиге. Свој допринос су дали бројни дипломци основних и мастер студија у Београду и Добоју који су имали храбрости да се упусте у, тада и сада, потпуно нове теме и садржаје. Списак таквих дипломаца је дужи и овом приликом ћу споменути Мирослава, Уроша, Милоша, Јакшу, Владимира, Бору, Александру, Гојка, Радета, Милијану, Немању, ... Највећу захвалност дугујем Мирјани Бугариновић и Николи Стојадиновићу дугогодишњим сарадницима и коауторима на бројним радовима из области које покрива уџбеник. Без њихове помоћи која је била присутна у свим фазама рада на једном уџбенику, од графике до дискусија по појединим темама у којима су били строги „рецензенти”, књига не би имала овај квалитет нити би још била изложена очима јавности.

У Београду, јуни 2020.

Бранислав Бошковић