

**Петренко Олександр Миколайович,**  
д.т.н., доц., доцент кафедри електричного транспорту,  
Харківський національний університет міського господарства ім. О. М. Бекетова,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-4027-4818

УДК 351.81

doi: 10.34213/tp.19.04.03

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ МЕГАПОЛІСУ

Узагальнено концептуальні основи вдосконалення державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу. Доведено, що основою регулювання процесів пасажирських перевезень, особливо на транспорті загального користування, фінансування якого здійснюється з бюджету міста, є інформація про планові та фактичні показники транспортної роботи перевізників, а правильність управлінських рішень залежить від достовірності первинної інформації. Відповідно для підвищення ефективності управління транспортним комплексом на рівні мегаполісу необхідно забезпечити достовірність первинної інформації про виконання транспортної роботи, а також доступність до первинних даних усіх структур, що забезпечують транспортний процес. Назріла необхідність створення ефективної міської інформаційної системи у сфері транспорту.

**Ключові слова:** державне регулювання, тарифи, міський пасажирський транспорт, транспортна інфраструктура, транспортна система.

**Постановка проблеми.** Створення сучасної транспортної інфраструктури міського господарства продовжує залишатися актуальним багатоаспектним завданням, вирішення якого, як показує досвід, часто відстає від змін зовнішнього і внутрішнього середовища, вимагаючи розроблення спеціальних механізмів у руслі стратегій доцільних змін.

Міському пасажирському транспорту насамперед необхідна реформа механізмів регулювання, управління та фінансування. Тоді приплив інвестицій може стати природним наслідком такої реформи. Законодавство при цьому має охопити в одному документі всі головні питання, що визначають правовий та організаційно-управлінський статус підприємств міського пасажирського транспорту. Необхідно чітко визначити місце міського транспорту в системі муніципальної власності, зазначивши при цьому, що майно організацій і підприємств міського транспорту використовується ними на праві повного господарського володіння.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблеми державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу висвітлено у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. У цьому контексті слід відзначити відомі роботи М. Бідняка [1], В. Біліченко [1], К. Вакуленко [2], В. Воліка [3], В. Доли [2], В. Ільчука [4], В. Кислого [9], Н. Кудрицької [5], Г. Кучерука [6], С. Матійко [7], І. Садловської [8], Є. Сича [1] та ін. Незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються концептуальні основи вдосконалення державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу.

**Метою** цієї статті є узагальнення концептуальних основ вдосконалення державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу та надання пропозицій з його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В якості організаційно-правової основи міського транспорту мегаполісу доцільно закріпити принцип солідарної відповідальності міста і підприємств міського пасажирського транспорту, що знаходить вираз у такому:

– міські адміністрації розглядають і затверджують перспективні та поточні плани розвитку мереж міського транспорту, визначають потреби в перевезеннях, контролюють виконання договорів та якість перевезень, координують роботу різних видів міського транспорту [2, с. 35];

– підприємства міського транспорту повністю відповідальні за організацію перевезень на маршрутах, утримання і ремонт рухомого складу, доріг (колій) контактної мережі, дотримання вимог безпеки та регулярності руху.

Як показує аналіз, фінансове становище багатьох підприємств пасажирського транспорту залишається нестійким. Вітчизняний і зарубіжний досвід переконують у тому, що головним важелем впливу на фінансове становище виробників транспортних послуг є узгоджена державна (муніципальна) податкова та інвестиційна політика. Необхідні не окремі розрізнені заходи (підвищення тарифів, скасування пільг, дотації в порядку благодійності тощо), а продумана комплексна програма оздоровлення всієї системи пасажирського транспорту [4, с. 67].

Основні напрями підвищення економічної ефективності транспортних підприємств:

– підвищення рентабельності транспортних підприємств за рахунок мобілізації внутрішніх резервів;

– вишукування додаткових джерел фінансування за рахунок податків, дотацій, субвенцій;

– залучення до розвитку інфраструктури міста та її експлуатації приватного сектора.

Зусилля повинно спрямовувати як на підвищення виторгу (доходів від перевезення пасажирів), так і на зниження поточних експлуатаційних витрат.

Разом із тим, як показує практика, можливості підвищення виторгу підприємствами міського пасажирського транспорту в даний час вельми обмежені. Прагнення підвищити рівень тарифів (слідом за зростанням інфляції), скасувати пільги на проїзд, посилити боротьбу з безквитковим проїздом не дають поки задовільних результатів. Навіть за найбільш сприятливого результату можна розраховувати лише на деяке зниження рівня збитковості міського транспорту, але не на повне її подолання. Те ж слід сказати і про такий захід, як зниження завантаження транспорту в годину “пік” змінами в часі початку робочого дня в різних організаціях.

Можливості зниження поточних експлуатаційних витрат підприємствами міського пасажирського транспорту є, але існує якийсь граничний рівень їх, нижче якого витрати опускаються не можуть. Зокрема, найбільш ефективний спосіб економії на витратах з експлуатації – скорочення штатів, збільшення інтервалів та зниження швидкості руху транспортних засобів. Практично у більшості випадків це означає погіршення якості транспортного обслуговування населення, а воно і без того впало сьогодні до гранично низького рівня.

На сьогодні немає і єдиного інституційного вирішення проблеми міського транспорту, прийнятного для всіх міст. Однак існують численні приклади того, які труднощі виникають за відсутності координації діяльності різних

відомств або взаємодії між ними, а також у тому разі, якщо не розроблено деякі загальні принципи зняття інституційних перешкод на шляху до реальної інтеграції [6, с. 42].

Завдання координації у сфері міського пасажирського транспорту може полегшити чітке законодавче розмежування відповідальності за різними рівнями влади. Юридично оформлені інституційні механізми особливо необхідні в тих випадках, коли в межах однієї території до вирішення транспортних проблем причетні різні відомства.

Успішне функціонування, скажімо, автотранспортного комплексу в мегаполісі залежить від злагодженості роботи органів виконавчої влади муніципальних утворень, підприємств та організацій: державних і комерційних перевізників, ремонтних заводів, автозаправних станцій, автовокзалів і автостанцій, підприємств матеріально-технічного постачання, дорожніх служб тощо.

Управління автотранспортним комплексом здійснюється на декількох рівнях: на маршруті (оперативне диспетчерське управління перевезеннями), на рівні перевізника (планування та облік транспортної роботи), на рівні органів місцевого самоврядування (організація і управління пасажирськими перевезеннями на території муніципального утворення) [8, с. 72].

Основною регулювання процесів пасажирських перевезень, особливо на транспорті загального користування, фінансування якого здійснюється з бюджету міста, є інформація про планові та фактичні показники транспортної роботи перевізників, а правильність управлінських рішень залежить від достовірності первинної інформації. Відповідно для підвищення ефективності управління транспортним комплексом на рівні мегаполісу необхідно забезпечити достовірність первинної інформації про виконання транспортної роботи, а також доступність до первинних даних всіх структур, що забезпечують транспортний процес. Назріла необхідність створення ефективної міської інформаційної системи у сфері транспорту.

Вищий рівень управління – органи державної влади. На цьому рівні вирішуються завдання організації централізованого управління муніципальними та між муніципальними перевезеннями на єдиній базі з можливістю ефективного обміну даними між диспетчерськими та інформаційними системами різних міністерств і відомств, забезпечення координації дій транспортних та інших підрозділів міських служб при виконанні функціональних завдань.

Функції регулювання пасажирських перевезень у мегаполісі повинно бути покладено на організацію (державна установа), яка адміністративно буде незалежною від перевізників. У цій установі повинна концентруватися вся первинна інформація про роботу транспорту мегаполісу, зібрана за допомогою технічних засобів, достовірність якої буде незалежна від людського фактору [1, с. 92].

На державну установу управління пасажирськими перевезеннями мегаполісу доцільно покласти такі основні функції:

- формування показників планової роботи та розкладів руху рухомого складу на маршрутній мережі мегаполісу;
- фіксація фактичної роботи рухомого складу та оперативне диспетчерське управління рухом на всій маршрутній мережі мегаполісу;
- підготовка звітів про роботу рухомого складу на лінії для покриття витрат перевізників з бюджету (за роботу на соціальних маршрутах).

В основу транспортної політики держави в галузі міського пасажирського транспорту в цілому має бути покладено принцип поділу державних функцій регулювання галузі та виконання господарських функцій. При цьому держава, скорочуючи свою участь у якості суб'єкта підприємницької діяльності в конкурентних секторах ринку транспортних послуг, має підвищувати ефективність поза галузевого регулювання на транспорті, направляючи його на підвищення якості обслуговування і зниження суспільних витрат, пов'язаних із транспортною діяльністю.

При формуванні перспективної фінансово-економічної моделі функціонування міського пасажирського транспорту держава покликана вирішувати такі завдання:

- виключити створення невиправданих конкурентних переваг для одних операторів перед іншими;

- скоротити монопольні сфери діяльності з поступовим заміщенням прямого державного регулювання (у т. ч. за допомогою встановлення тарифів) ринковими методами регулювання (у т. ч. методами антимонопольного регулювання та контролю) [3, с. 17];

- при субсидуванні окремих видів діяльності забезпечити перехід від покриття збитків транспортних операторів на закупівлю транспортних послуг або до адресної компенсації витрат споживачів транспортних послуг.

Удосконалення системи регулювання міського пасажирського транспорту мегаполісу повинно охоплювати, на наш погляд, низку важливих напрямів:

- реформування системи технічного регулювання;

- підвищення рівня взаємодії центральних та місцевих виконавчих органів;

- удосконалення фіскальної політики;

- удосконалення законодавства;

- розвиток малого та середнього бізнесу;

- створення сприятливого клімату та стимулювання фінансових інститутів для інвестування;

- реформування системи технічного регулювання;

- створення єдиної системи планування розвитку та модернізації на основі використання індикаторів соціально-економічного розвитку та методів прогнозування обсягів перевезень;

- підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності (механізму правозастосування);

- удосконалення тарифно-цінового регулювання на окремих видах діяльності;

- удосконалення механізмів ліцензування та сертифікації суб'єктів, продукції та послуг.

Основний акцент у вирішенні вищезазваних завдань повинно бути зроблено на розробленні механізмів регулювання й контролю. Наприклад, в умовах регулювання тарифів на перевезення, віднесених до компетенції муніципального управління, потрібне гнучке поєднання ринкових та адміністративних механізмів управління галуззю, а враховуючи наявність “прогалін” у законодавстві, необхідно розробити нормативно-правову базу регулювання роботи перевізників на муніципальних маршрутах [5, с. 49]. Вирішення цього завдання нами пропонується почати з розроблення методики та форму-

вання нормативної бази з маршрутного планування та обліку витрат для всіх видів транспорту. Необхідно зробити прозорою і зрозумілою як для органів, що встановлюють тарифи, так і для населення методику розрахунків витрат та обґрунтування тарифів.

Методики, що існують, розроблено для муніципальних транспортних підприємств, і вони мало підходять для приватних перевізників. У новій методиці, на наш погляд, слід:

- відобразити положення про необхідність проведення паспортизації регулярних маршрутів міського пасажирського транспорту; паспорт повинен складатися за єдиною формою та містити повний перелік якісних і кількісних характеристик кожного маршруту; для кожного автобусного маршруту слід обрати раціональний тип транспортного засобу (автобус особливо великий, великий, середньої або малої місткості);

- відповідно до галузевих методичних матеріалів провести розрахунок планової нормативної собівартості транспортної роботи на одну автогодину за кожним маршрутом у розрахунку на раціональний транспортний засіб;

- на основі регулярного обстеження пасажиропотоку розрахувати собівартість перевезення одного пасажирів за кожним із маршрутів;

- визначити розрахунковий тариф кожного маршруту з урахуванням оподаткування і регульованого нормативу рентабельності; розрахунковий тариф повинен відповідати такій величині плати за проїзд, що забезпечує рівну вигідність перевезення пасажирів, перевізників, які обслуговують відповідний маршрут;

- розрахувати середньозважений (за значенням загального пасажиропотоку на відповідному виді транспорту) тариф, який відшкодовує витрати перевізників за кожним видом транспорту і забезпечує регулярну прибутковість перевезень [7];

- затвердити тариф на перевезення пасажирів за видами транспорту на підставі наданих адміністрацією міста розрахунків з обов'язковим проведенням їхньої аудиторської перевірки; у тому разі, якщо тариф затверджується на рівні, нижчому від запропонованого адміністрацією, наводяться розрахунки величини компенсацій з міського бюджету, які повинні затверджуватися одночасно з прийняттям тарифу; при цьому індекс зростання тарифу не повинен перевищувати індекс зростання реальних доходів населення.

В якості періоду для розрахунку тарифу приймається рік. Підставою для дострокового підвищення тарифу є наявність однієї або кількох таких умов:

- зміна економічних умов господарської діяльності перевізників (цін на матеріали, енергоресурси та ін.);

- поява нових нормативно-правових актів, що впливають на умови господарської діяльності.

Розрахунок собівартості транспортної роботи на одну автогодину повинен проводитися на основі чинних галузевих методичних матеріалів за такими статтями витрат:

- а) заробітна плата водіїв і кондукторів;
- б) відрахування на соціальні потреби;
- в) витрати на автомобільне паливо або енергію для електротранспорту;
- г) мастильні та інші експлуатаційні матеріали;
- д) технічне обслуговування та експлуатаційний ремонт транспортних засобів;

- е) знос і ремонт автомобільної гуми;
- ж) амортизація рухомого складу;
- з) витрати на утримання колійного, енергетичного господарства та асфальтобетонне покриття трамвайних колій (для електротранспорту);
- і) загальногосподарські витрати.

Забезпечення безпеки пасажирських перевезень при цьому має розглядатися як пріоритетне завдання. Особливу увагу викликає ситуація з підтриманням транспортних засобів в технічно справному стані [9, с. 67]. Наприклад, якщо в муніципальному електротранспорті існує необхідна матеріально-технічна база, хоча багато в чому морально і технічно застаріла, але дозволяє виконувати комплекс робіт з технічного обслуговування і ремонту, то більша частина автоперевізників не має власної технічної бази обслуговування, ремонту і зберігання. Відповідно не дотримуються вимоги з контролю транспортних засобів і медичного огляду водіїв при виході на лінію, не забезпечуються вимоги щодо дотримання режиму праці і відпочинку водіїв.

Вихід із ситуації, що склалася, вбачається в необхідності реалізації таких заходів:

а) використання майнових комплексів комунальних автопарків в якості сертифікованих і атестованих центрів зберігання, технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів (далі – Центри); при цьому автопарки передаються в оренду приватним підприємцям на умовах пільгової орендної плати, із зобов'язаннями щодо виконання встановлених обсягів робіт для приватних перевізників, які обслуговують міські маршрути; на Центри покладається обов'язок із проведення технічного контролю транспортних засобів та медичного огляду водіїв перед виходом на лінію;

б) застосування Центрами єдиних тарифів на послуги, визначених на основі затвердженої методики формування тарифів;

в) включення в умови допуску приватних перевізників до роботи на муніципальних маршрутах обов'язкового використання ними послуг сертифікованих і атестованих підприємств зберігання, технічного обслуговування і ремонту; приватні перевізники можуть використовувати власну матеріально-технічну базу зберігання і ремонту, якщо вона відповідає пропонованим вимогам.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.** Повинно бути розроблено форми взаємодії з іншими суб'єктами, що здійснюють контроль і регулювання у сфері міських пасажирських перевезень.

З метою вдосконалення державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу, на наш погляд, необхідно розробити і реалізувати комплекс заходів, спрямованих на таке:

– удосконалення норм законодавства, що регулюють питання оформлення прав власності на державне майно транспортної галузі, а також питання користування земельними ділянками організаціями транспортного комплексу;

– проведення розумної приватизації майна транспортної галузі з урахуванням цілей і завдань транспортної стратегії;

– урахування особливостей міської транспортної інфраструктури при встановленні умов використання державного майна, наданого на оплатній основі землевідведення та землекористування.

### Список використаних джерел

1. Бідняк М. Н., Біліченко В. В. Виробничі системи на транспорті. Теорія і практика : монографія. Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2006. 177 с.
2. Вакуленко К. Є., Доля В. К. Логістичні принципи управління системою міського пасажирського транспорту. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*. 2014. № 3 (3). С. 33–37.
3. Волік В. В. Формування та реалізація державної політики в галузі міського транспорту: адміністративно-правові засади : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2016. 494 с.
4. Ільчук В. П. та ін. Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід : монографія / за наук. ред. В. П. Ільчука. Чернівці : ЦНТІ, 2014. 870 с.
5. Кудрицька Н. В. Транспортно-дорожній комплекс України: сучасний стан, проблеми та шляхи розвитку : монографія. Київ : НТУ, 2010. 338 с.
6. Кучерук Г. Ю. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність : монографія. Київ : ДЕТУТ, 2011. 208 с.
7. Матійко С. А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. журн.* 2010. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8) (дата звернення: 14.11.2019).
8. Садловська І. П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою : монографія. Київ : Сердюк В.Л., 2011. 355 с.
9. Сич Є. М., Кислий В. М. Економіка транспортної швидкості : монографія. Київ : Логос, 2014. 412 с.

### References

1. Bidniak, M.N., Bilichenko, V.V. (2006). *Vyrobnychi systemy na transporti: Teoriia i praktyka* [Production systems in transport: Theory and practice]. Vinnytsia : UNIVERSUM-Vinnytsia [in Ukrainian].
2. Vakulenko, K.Ye., Dolia, V.K. (2014). *Lohistychni pryntsypy upravlinnia systemoiu miskoho pasazhyrskoho transportu* [Logistic principles of management of urban passenger transport system]. *Vostochno-Evropeyskyi zhurnal peredovykh tekhnolohiy*. – *Eastern European Journal of Advanced Technologies*, 3(3), 33–37 [in Ukrainian].
3. Volik, V.V. (2016). *Formuvannia ta realizatsiia derzhavnoi polityky v haluzi miskoho transportu: administratyvno-pravovi zasady*, [Formation and implementation of state policy in the field of urban transport: administrative and legal basis]. Dnipropetrovsk: Seredniak T. K. [in Ukrainian].
4. Ilchuk, V.P. (2014). *Kompleksnyi analiz transportnoi merezhi mista: systemno-analitychnyi pidkhid* [Comprehensive analysis of the city's transport network: system-analytical approach]. Chernihiv: TsNTI Publ. [in Ukrainian].
5. Kudrytska, N.V. (2010). *Transportno-dorozhnyi kompleks Ukrainy: suchasnyi stan, problemy ta shliakhy rozvytku* [Ukraine's transport and road complex: current state, problems and ways of development]. Kyiv: NTU [in Ukrainian].
6. Kucheruk, H.Iu. (2011). *Yakist transportnykh posluh: upravlinnia, rozvytok ta efektyvnist* [Quality of transport services: management, development and efficiency]. Kyiv: DETUT [in Ukrainian].
7. Matiiko, S.A. (2010). *Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rozvytku transportnoho kompleksu Ukrainy* [Features of state regulation of development of transport complex of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. – *Public administration: improvement and development*, 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8) [in Ukrainian].
8. Sadlovska, I.P. (2011). *Stratehichne upravlinnia natsionalnoi transportnoi infrastrukturoi* [Strategic management of national transport infrastructure]. Kyiv: Serdiuk V.L. [in Ukrainian].
9. Sych, Ye.M., Kyslyi, V.M. (2014). *Ekonomika transportnoi shvydkosti* [Economics of transport speed]. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

**Petrenko O. M.**, Doctor of Technical, Associate Professor, Associate Professor of Electric Transport Department, Kharkiv National University of Urban Management O.M. Beketova, Kharkiv  
ORCID 0000-0003-4027-4818

### **CONCEPTUAL BASES OF IMPROVEMENT OF THE STATE REGULATION OF PASSENGER TRANSPORT OF THE MEGALOPOLIS**

The article summarizes the conceptual basis for improving the state regulation of passenger transport in the metropolis. It is proved that the basis of regulation of passenger transport processes, especially on public transport, which is financed from the city budget, is information about the planned and actual indicators of transport work of carriers, and the correctness of management decisions depends on the reliability of primary information. Accordingly, to improve the efficiency of transport complex management at the level of the metropolis, it is necessary to ensure the reliability of primary information on the performance of transport work, as well as the availability of primary data of all structures that ensure the transport process. There is a need to create an effectively functioning urban information system in the field of transport.

It is determined that the functions of regulating passenger traffic in the metropolis, should be assigned to the organization (state institution), which will be administratively independent of the carriers. This institution should concentrate all the primary information about the work of transport of the metropolis, collected with the help of technical means, the reliability of which will be independent of the human factor. It was found that the state institution of passenger traffic management of the metropolis is advisable to assign the following main functions: the formation of indicators of planned work and schedules of rolling stock on the route network of the metropolis; fixing the actual work of the rolling stock and operational dispatching traffic control on the entire route network of the metropolis; preparation of reports on the work of the rolling stock on the line to cover the costs of carriers from the budget (for work on social routes).

**Key words:** state regulation, tariffs, urban passenger transport, transport infrastructure, transport system.

*Надійшла до редакції 20.11.2019 р.*