

Мельниченко Олександр Анатолійович,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я,
Харківський національний медичний університет,
м. Харків
ORCID 0000-0001-5021-9025;

Дунаєв Ігор Володимирович,
д. держ. упр., доц.,
професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-0790-0496

УДК 351.82:656.13

doi: 10.34213/tp.19.01.03

ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Охарактеризовано перевезення пасажирів як специфічний об'єкт публічного управління. Удосконалено класифікацію механізмів публічного управління перевезенням пасажирів, відмінних за такими ознаками: форма, спосіб, об'єкт і спрямованість впливу. Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах визнаних методів) публічного управління пасажирськими перевезеннями. Систематизовано адміністративно-правові, економічні, матеріально-технічні, організаційні, соціально-психологічні проблеми в цій царині. Виокремлено пріоритетні напрями розвитку пасажирських перевезень в Україні.

Ключові слова: публічне управління, перевезення пасажирів, механізми, методи, засоби впливу.

Постановка проблеми. Інтенсифікація людського життя зумовлює зростання потреб населення в переміщенні як на малі, так і на великі відстані. Такі потреби виникають у переважній більшості населення, а задовольняються вони значною мірою за рахунок використання приватних автомобілів, а подекуди – літаків і гелікоптерів. Попри це переважна більшість населення користується громадським транспортом. І хоча кожний його вид (наземний, підземний, повітряний, водний) має свою специфіку (зокрема, технічне забезпечення цього процесу), але всі їх поєднує необхідність, з одного боку, зручно, безпечно, комфортно й за прийнятною ціною переміщувати у просторі людей, їхню ручну поклажу та багаж; а з іншого – створювати сприятливі умови для розвитку транспортних підприємств, суміжних галузей і відповідної інфраструктури населених пунктів. Отже, враховуючи суспільну значущість цього питання, а також неможливість самостійно узгодити інтереси пасажирів і перевізників, пасажирські перевезення є об'єктом *публічного управління* – “відкритого (у межах власних і делегованих повноважень) впливу наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод” [4, с. 13]. Означене, зрештою, й зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика вдосконалення пасажирських перевезень стала наріжним каменем дисертаційних досліджень із державного управління (О. Резнік), а також з економічних (І. Аксьонов, П. Буланович, Т. Василенко, В. Гудкова, В. Зова, В. Костецький,

© Мельниченко О. А., Дунаєв І. В., 2019

В. Котик, Ю. Слободяник, С. Тульчинська, В. Чорний, О. Черноус), технічних (В. Вдовиченко, Д. Ігнатенко, М. Кристопчук, І. Шпильовий), юридичних (І. Булгакова, Е. Деркач, Д. Медведєв, А. Рубан, Є. Циба, О. Черномаз) та інших наук. Попри це зазначена проблематика залишається актуальною, про що свідчать публікації таких науковців, як А. Базиліук, Н. Бортник, В. Грабельников, Ю. Грисюк, С. Єсімов, В. Ільчук, А. Лабута, О. Мороз, П. Овчар, А. Присяжнюк, І. Садловська, Т. Сив'юк, І. Хоменко та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за цією проблематикою.

Постановка завдання. Метою авторів є розроблення рекомендацій з удосконалення публічного управління пасажирськими перевезеннями, для чого необхідно вирішити такі завдання: 1) охарактеризувати перевезення пасажирів як специфічний об'єкт публічного управління; 2) удосконалити класифікацію механізмів публічного управління перевезенням пасажирів; 3) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах визнаних методів) публічного управління пасажирськими перевезеннями; 4) систематизувати проблеми в цій царині; 5) виокремити пріоритетні напрями розвитку пасажирських перевезень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Суб'єкти публічного управління основну увагу зосереджують на “постійному контролі та достатньо жорсткому регулюванні діяльності підприємств пасажирського транспорту” [5, с. 81]. При цьому науковці (Н. Бондар, Е. Деркач, І. Никифорак, Т. Сив'юк, Л. Харсун) наполягають, що держава залишає у своїй компетенції вирішення більшості питань, пов'язаних із розвитком пасажирських перевезень. І хоча в умовах розвитку ринкових відносин нібито “ліквідовано систему прямого адміністративного управління пасажирськими перевезеннями. Передбачувані заходи з публічного управління пасажирськими перевезеннями нерідко сприймаються як втручання у господарську діяльність підприємств” [2, с. 215], та держава все ж “не повинна брати безпосередньої участі в управлінні виробничо-фінансовими процесами, створюючи для підприємств сприятливі умови та надаючи їм усебічну підтримку” [6, с. 51]. При цьому слід погодитися з думкою тих науковців (В. Костецький, Ю. Слободяник), які наголошують на необхідності забезпечення виваженого та економічно обґрунтованого публічного управління, спрямованого на узгодження інтересів усіх учасників цього процесу: держави, транспортних підприємств, споживачів транспортних послуг і суспільства загалом.

Реалізація функцій публічного управління перевезенням пасажирів здійснюється через побудову відповідного механізму – “штучно створену систему, яка відповідно до базових принципів і функцій управління, за допомогою доступних методів і засобів здійснює регуляторний вплив на суспільство та суб'єктів господарювання, завдяки чому забезпечує розвиток цієї системи й розв'язання протиріч, що виникають між учасниками цього процесу” [3, с. 67].

Проведені узагальнення авторефератів захищених дисертацій (І. Аксьонов, В. Гудкова, В. Зова, В. Костецький, О. Резнік, Є. Рубан, Ю. Слободяник, С. Тульчинська, О. Черноус) та публікацій у фахових виданнях (Б. Андрушків, А. Базиліук, В. Балін, Н. Бондар, Н. Боровик, Н. Бортник, Ю. Вазовський, З. Валіулліна, Ю. Грисюк, С. Єсімов, Г. Жовтяк, В. Ільчук, Б. Кернечний, Н. Кирич, Д. Кузьмін, А. Лабута, О. Мороз, Я. Назаренко, П. Овчар, Н. Оксюта, О. Погайдак, В. Родіна, Т. Сив'юк, І. Хоменко) дозволили:

1. Удосконалити класифікацію механізмів публічного управління перевезенням пасажирів:

– *за формою впливу*: державне управління; державне регулювання; управління.

– *за способом впливу*: адміністративні, адміністративно-правові, відшкодування вартості наданих пільгових послуг, державно-приватного партнерства; економічні, інституційний, маркетинго-логістичні, мотиваційні, правові, організаційно-економічні, синергетичні, соціально-психологічні, тарифно-цінові, фінансові, фінансово-економічні;

– *за об'єктом впливу*: автотранспортна діяльність; пасажирські перевезення (залізничні, далекі та приміські); підприємства пасажирського (автомобільного, залізничного) транспорту; транспортна галузь;

– *за спрямованістю впливу*: безпека пасажирських перевезень; відшкодування витрат за перевезення пільгових категорій пасажирів; взаємодія підприємств пасажирського автотранспорту з державними та регіональними органами влади при виконанні соціально значущих перевезень; забезпечення достатньо високого рівня обслуговування; збалансування інтересів і узгоджених дій між різними структурними підрозділами пасажирського комплексу; облік пільгових категорій пасажирів; правовідносини; стабільність роботи; стимулювання надання інвестицій на розвиток транспорту.

2. Конкретизувати (у межах визнаних методів регуляторного впливу) перелік засобів публічного управління перевезенням пасажирів:

– *адміністративні*: встановлення рівня граничного тарифу на проїзд у громадському транспорті залежно від коливань вартості електроенергії та рівня мінімальної заробітної плати; державний контроль (дотриманням ліцензійних умов, експлуатації транспортних засобів; державний технічний огляд колісних транспортних засобів; перевезення пасажирів і вантажів; стан інфраструктури транспорту; ціноутворення); державний нагляд (екологічний, технічний, за безпекою руху); державні норми та стандарти; дисциплінарні стягнення; заборони; затвердження цін на проїзд у громадському транспорті; зобов'язання транспортних підприємств перевозити пільговиків; квоти; контролювання цін, якості й безпечності транспортних послуг; контроль цільового використання бюджетних коштів, що виділяються на фінансування пільгового проїзду пасажирів; контролювання режиму праці водіїв та їхнього відпочинку; ліцензування надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів; медичний огляд працівника (водія); обмеження рентабельності та встановлення граничного тарифу; перевірки, ревізії та заслуховування звітів; погодження або надання дозволів на здійснення окремих видів перевезень або відкриття маршрутів руху транспортних засобів; регламентування; процедура банкрутства; реєстрація; спостереження й перевірка стану транспортної системи та її елементів; стандартизація та сертифікація;

– *економічні*: вартість ліцензії; державне замовлення; дотації; економічні санкції (штрафи); інвестиційний податковий кредит; індексування тарифів; кредити; компенсації; лізинг; матеріальне стимулювання; митні тарифи; норми й нормативи з витрат, що включені до собівартості; податкові ставки та пільги (капіталовкладення на відновлення, заміна та модернізація транспортних засобів); прискорена амортизація при технічному переозброєнні та на обладнання, що використовується під час наукових досліджень; списання витрат на проведення наукових і науково-технічних робіт, що зменшує базу для розрахунку податку; субвенції; субсидії; тарифні обмеження; часткове

фінансування інвестицій у рухомий склад за рахунок коштів новостворених державних лізингових компаній;

– *нормативні*: Конституція України, кодекси України, закони України, укази Президента України, постанови та рішення Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та інших центральних органів виконавчої влади, обласних і районних державних адміністрацій, районних і міських рад тощо; договори про організацію транспортного обслуговування; правила розрахунку тарифів у різних секторах автотранспортного ринку;

– *організаційні*: визначення процедури участі в заходах (приватизація, націоналізація); упровадження концепцій розвитку сфери пасажирських перевезень; конкурси; координація планових перевірок і погодження основних планів роботи учасників контрольних заходів; добір, навчання та розстановка кадрів; плани соціально-економічного розвитку регіонів; погодження й затвердження розкладу руху громадського транспорту; процедура банкрутства; розроблення та реалізація програм (“сільський автобус”, “шкільний автобус”...); розроблення й затвердження єдиних паспортів окремих маршрутів і маршрутної мережі в цілому;

– *соціально-психологічні*: мотиваційно-консультативна робота; переконання; примус; соціально-трудова відносина.

Водночас додаткових коментарів потребують окремі твердження, як-от: О. Чорноус вважає, що “ліцензування, квоти, дозволи, сертифікація належать до організаційних методів впливу” [7, с. 19], але за своїм змістом ці засоби управління передбачають відповідні обмеження, а тому, радше за все, вони є адміністративними; водночас “націоналізація, приватизація, цільове програмування, індикативне планування” [Там само], хоча і спричиняють синергетичний ефект, але за визнаною класифікацією все ж належать до організаційних методів; Ю. Грисюк, А. Лабута переконані в тому, що “підбір, навчання та розстановка кадрів належать до адміністративних методів управління” [1, с. 240], тоді як цей засіб впливу належить до організаційних методів; “економіко-математичні відносять до соціально-психологічних методів” [Там само], хоча ті належать до розрахунково-аналітичних методів дослідження, результати яких використовуються для прийняття управлінських рішень.

3. Систематизувати проблеми у сфері перевезення пасажирів в Україні:

– *адміністративно-правові*: відсутність або неадекватність санкцій за порушення законодавства; відсутність єдиних державних вимог до автостанцій, механізмів стягнення автостанційного збору; нерегульованість у відносинах перевізників, підприємств-автостанцій та замовників пасажирських перевезень;

– *економічні*: відсутність дієвих економічних важелів впливу на перевізників; домінування приватних перевізників на значній частині сегментів цього ринку; недосконалість амортизаційної політики; недостатність фінансування; недоцільність системи відшкодування витрат за перевезення пільгового контингенту пасажирів; низька інвестиційна привабливість підприємств цієї сфери; низькі доходи переважної більшості населення;

– *матеріально-технічні*: більшість використовуваних транспортних засобів не відповідає міжнародним вимогам за показниками паливної економічності, надійності та безпеки, комфортності, екологічним параметрам; у містах приватні маршрутні таксі майже повністю замінили собою комунальний наземний міський транспорт; критичний рівень зношеності рухомого

складу; невідповідність до вимог сьогодення нинішньої транспортної інфраструктури (автобусних станцій, зупинок, місць відстою рухомого складу...) та стану більшості автомобільних доріг;

– *організаційні*: відсутність сучасних логістичних технологій організації транспортного процесу; епізодичність моніторингу якості обслуговування пасажирів; зростання витрат часу на переміщення; недосконалість міжгалузевої та міжрегіональної координації в розвитку транспортної інфраструктури; недотримання розкладу та інтервалу руху на маршрутах; перевантаження вулично-дорожніх мереж й основних магістралей; слабка взаємодія різних видів транспорту на “стиках”;

– *соціально-психологічні*: зростає кількість аварій і катастроф із тяжкими наслідками (загибель, каліцтво людей, значні матеріальні втрати та збитки); недотримання вимог безпеки та комфортності перевезень; низький рівень культури водіння та обслуговування пасажирів.

4. Виокремити пріоритетні напрями розвитку пасажирських перевезень в Україні:

– вдосконалення форм і методів оплати за проїзд пасажирів (у т. ч. використання безконтактних смарт-карток);

– вивчення пасажиропотоків, обґрунтування доцільності відкриття (закриття) маршрутів (рейсів) громадського транспорту;

– встановлення відповідальності щодо забезпечення безпеки пасажирських перевезень і забезпечення невідворотності покарання за порушення цих правил;

– встановлення тарифів на перевезення пасажирів і багажу відповідно до реальних витрат;

– дотримання правил дорожнього руху;

– забезпечення безпечних дорожніх умов;

– забезпечення безпечності та доступності транспортних послуг для населення незалежно від місця проживання людей;

– залучення інвестицій, розвиток публічно-приватного партнерства;

– застосування практики заборони чи обмеження в'їзду індивідуального транспорту до центрів мегаполісів за одночасного надання такого права лише громадському транспорту;

– оновлення парку рухомого складу й технологічного обладнання, модернізація та розвиток інфраструктури пасажирського транспорту;

– оптимізація маршрутів пасажирських перевезень з урахуванням основних центрів тяжіння транспортних потоків, що залежать від розміщення промислових підприємств, навчальних закладів, місць проживання населення, торговельних і культурно-побутових об'єктів;

– підвищення пропускну́ї спроможності вулиць і магістралей завдяки оптимізації транспортного потоку;

– підвищення якості послуг і рівня безпеки перевезень пасажирів, упродовження заходів щодо безпеки учасників дорожнього руху;

– поступовий перехід від регульованого ціноутворення до вільних і договірних цін за активної ролі держави в забезпеченні доступності пасажирських перевезень для всіх категорій населення;

– поступове зближення цін на внутрішньому та зовнішньому ринках пасажирських перевезень;

– розвиток електротранспорту;

– розроблення й упровадження механізму утилізації вузлів і деталей автомобілів, що вичерпали свій ресурс і не підлягають відновленню; створення підприємств, що здійснюють рекуперацію відходів;

- скорочення кількості пільгових категорій; нормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання;
- створення сервіс-центрів з обслуговування пасажирів, розвиток системи інформаційних електронних табло, які оперативно забезпечують пасажирів необхідною їм інформацією;
- стимулювання відмови від індивідуального транспорту й надання пріоритету руху засобам міського електротранспорту;
- створення крупних автопарків з автобусами великої та особливо великої місткості;
- створення принципово нового елемента міської транспортної інфраструктури – транспортно-пересадкових вузлів у місцях взаємодії різних видів транспорту;
- удосконалення методики компенсації державою витрат за перевезення пільгових категорій пасажирів;
- удосконалення системи управління рухом пасажирського транспорту;
- формування на ринку пасажирських перевезень транспортних кластерів як ефективних форм взаємодії перевізників.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Пасажирські перевезення мають істотну соціальну та економічну значущість, а тому є об'єктом публічного управління. Запорукою подальшого підвищення результативності такого впливу має стати належне методологічне забезпечення цього процесу, а саме вдосконалена класифікація механізмів (що відрізняються за такими ознаками: форма, спосіб, об'єкт і спрямованість впливу) та конкретизований (у межах визнаних методів регуляторного впливу) перелік засобів публічного управління перевезенням пасажирів. Систематизація проблем (адміністративно-правових, економічних, матеріально-технічних, організаційних, соціально-психологічних) у досліджуваній царині є вихідною базою виокремлення пріоритетних напрямів реалізації механізмів публічного управління розвитком пасажирських перевезень в Україні. Подальші наукові розвідки має бути присвячено розробленню рекомендацій, спрямованих на покращання якості перевезення пасажирів і розвиток транспортних підприємств.

Список використаних джерел

1. Грисюк Ю. С., Лабута А. В. Функції та методи управління пасажирськими перевезеннями. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. (Серія "Технічна")*. 2011. Вип. 8. С. 238–241.
2. Кара Н. І., Корецька Г. В., Краївська В. Р. Сучасні тенденції розвитку ринку транспортних послуг. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. № 6. С. 214–221.
3. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підручник. Харків : Оберіг, 2013. 300 с.
4. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2017. № 1. С. 8–14.
5. Никифорак І. І. Внутрішньогосподарський контроль доходів та витрат в системі управління підприємств міського електротранспорту. *Науковий вісн. Чернівець. Ун-ту. (Серія "Економіка")*. 2007. № 334. С. 80–84.
6. Харсун Л. Г. Інтеграція України в європейську транспортну систему. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка*. 2014. № 72. С. 50–52.
7. Чорноус О. І. Забезпечення стійкого функціонування автотранспортної системи регіону : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 "Економіка та управління національною економікою (за галузями)". Донецьк, 2009. 20 с.

References

1. Hrysiuk, Yu.S., Labuta, A.V. (2011). Funktsiyyi ta metody upravlinnya pasazhyrskymy perevezennyamy. *Upravlinnya proektamy, systemnyi analiz i lohistyka. (Seriya "Tekhnichna") [Project management, system analysis and logistics. (Series "Technical")]*. Vol. 8, 238–241 [in Ukrainian].
2. Kara, N.I., Koretska, H.V., Kryivska, V.R. (2010). Suchasni tendentsii rozvytku rynku transportnykh posluh. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy [Scientific herald of NLTU of Ukraine]*. Vol 6, 214–221 [in Ukrainian].
3. Melnychenko, O.A. (2013). Upravlinnia strukturnymy zrushenniamy [Management of structural changes]: pidruchnik. Kharkiv: Oberih [in Ukrainian].
4. Melnychenko, O.A. (2017). Yakist publichnoho upravlinnia iak zaporuka dobrobutu naselehhia krainy. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia [Actual problems of public administration]*. Kharkiv: "Mahistr". Vol. 1, 8–14 [in Ukrainian].
5. Nykyforak, I.I. (2007). Vnutrishnohospodarskyi control dokhodiv ta vytrat v systemi upravlinnia pidpriemstv miskoho elektrotransportu. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu. (Seriia "Ekonomika") [Scientific herald of Chernivtsi University. (Series "Economics")]*. Vol. 334, 80–84 [in Ukrainian].
6. Kharsun, L.H. (2014). Intehratsiia Ukrainy v ievropeisku transportnu system. *Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu im. T. Shevchenka [Bulletin of Kiev National University named after T. Shevchenko]*. Vol. 72, 50–52 [in Ukrainian].
7. Chornous, O.I. (2009). Zabezpechennia stiikoho funktsionuvannia avtotransportnoi systemy rehionu [Ensuring the stable operation of the regional transport system]: *Candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].

Melnychenko O. A., Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Public Health and Healthcare Management Department, Kharkiv National Medical University, Kharkiv
ORCID 0000-0001-5021-9025;

Dunayev I. V., Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0790-0496

TRANSPORTATION OF PASSENGERS AS PUBLIC ADMINISTRATION OBJECT

The intensification of human life stipulates the growing needs of the population for short- and long-distance transportation. Such needs arise in a majority of the population, and to a large extent they are satisfied through the use of different modes of public transport. Taking into consideration the social significance thereof, as well as their inability to reconcile the interests of passengers and transport operators, passenger transportation should become an object of public administration. The above-said explains the topicality of the present research.

Public administration agents focus their attention on continuous control and rather a strict regulation of the activity of passenger transportation operators. In such a case, the state retains the authority of resolving most of the issues related to passenger transportation development.

The conducted summation of the content of the author's abstracts of the defended theses and publications in specialized editions made it possible to specify within the scope of the recognized methods (administrative, economic, normative, organizational, and socio-psychological) of the regulatory impact and the range of means of public administration of passenger transportation.

Passenger transportation is of great social and economic importance, which makes it an object of public administration. A proper methodological support for that process, the upgraded classification of mechanisms (which are distinct in such features as form, manner, object, and impact directionality), and a specified (within the recognized methods of regulatory impact) list of means for public administration of passenger transportation should shape the prerequisites for further enhancement of that impact effectiveness. Systematization of the problems (administrative and legal, economic, material and technical, organizational, and socio-psychological) in the researched domain is the baseline for the task of discerning priority areas for implementation of the mechanisms for public administration of the passenger transportation in Ukraine. Further scientific surveys will be devoted to elaboration of recommendations aimed at improvement of quality of passenger transportation and development of transport enterprises.

Key words: public administration, passenger transportation, mechanisms, methods, means of influence.

Надійшла до редакції 12.02.2019 р.