

УДК:519.21:621.86

О.О. Железняк, д-р фіз.-мат. наук, професор

Л.М. Олещенко, аспірант

Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна

ФІНАНСУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ РЕГІОНУ

Здійснено аналіз пільгових категорій населення на пасажирському транспорті на прикладі Чернігівської області та запропоновано модель цільового використання коштів.

Ключові слова: пільгові категорії населення, рухливість населення, транспортні послуги, компенсаційна політика, модель цільового використання коштів.

Осуществлен анализ льготных категорий населения на пассажирском транспорте на примере Черниговской области и предложена модель целевого использования средств.

Ключевые слова: льготные категории населения, подвижность населения, транспортные услуги, компенсационная политика, модель целевого использования средств.

The analysis of the favourable categories of population on a passenger transport on the example of Chernihiv area has been carried out and the model of the special purpose use of facilities has been offered.

Key words: favourable categories of population, mobility of population, transport services, compensative policy, model of the special purpose use of facilities.

Постановка проблеми. Чернігівська область разом з демографічною кризою має також складну ситуацію відносно перевезень пільгових категорій населення на транспорті. Компенсаційна політика держави ускладнює роботу автотранспортних підприємств внаслідок заборгованості по фінансуванню пільгових пасажирів. Особливо негативно це відображається на роботі перевізників приміських маршрутів, які не покривають витрат на перевезення. Одним з найбільш проблемних наслідків цієї ситуації є виникнення конфліктів між пасажирами, які мають право на пільговий проїзд, і водіями. Через фінансову відповідальність за пільгові перевезення транспортні підприємства не можуть ефективно розвиватися, покращувати якість послуг, вчасно виплачувати заробітну плату. Введення раціональної моделі цільового використання коштів дозволить беззбитково працювати транспортним підприємствам в умовах збільшення цін на паливо та матеріально-технічні ресурси; забезпечувати якісне надання транспортно-пасажирських послуг; вчасно оновлювати рухомий склад та підвищувати комфортність пасажирських перевезень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню пасажиропотоку, закономірностей формування транспортної рухливості населення присвячено роботи [2; 3; 7] та ін. Проблема забезпечення перевезень пільгових пасажирів у літературі розглядається недостатньо повно. Вимагають розвитку також підходи щодо оцінки пасажиропотоків і транспортної рухливості пільгових пасажирів.

Мета статті полягає в аналізі пільгових категорій населення Чернігівщини, які користуються суспільним транспортом та надання пропозицій щодо змін у компенсаційній політиці для цього регіону з урахуванням транспортної рухливості населення.

Основні результати дослідження. 1. *Ситуація в Чернігівській області.* Чернігівська область займає територію площею 31,9 тис. км², наявне населення – 1086,6 тис. осіб (на 1 березня 2012 р.). Демографічна ситуація в Чернігівській області зумовлює найбільшу частку по областях України людей похилого віку – пенсіонерів, які користуються пільгою на безкоштовний проїзд у громадському транспорті. У 2011 р. питома вага осіб пенсійного віку у загальній чисельності постійного населення області становила 29,1 % і була найвищою серед усіх регіонів, у 2012 р. – 36 % (найбільша їх частка у Ріпкинському – 41 % та Куликівському – 39 % районах). Разом з іншими пільговими категоріями по області вони становлять у рік у середньому 45 % від усіх пасажирів. На 1 березня 2012 р. по області зареєстровано 70,2 тис. інвалідів за групами та 60,6 тис. – за видами інвалідності. Загальна кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування на початок 2012 р. у Чернігівській області становила 2687 осіб.

Безкоштовний проїзд пільгових категорій населення зумовлює збитковість автотранспортних підприємств, оскільки платні пасажирів не покривають витрати на транспортування. Найбільше потерпають перевізники передмістя, оскільки переважна кількість їх пасажирів – дачники-пенсіонери, які захаращують автобуси різними матеріалами дачного господарства (за даними про пасажирські перевезення за 2008-2011 роки, у середньому на приміських маршрутах було перевезено близько 70 % безплатних пасажирів) (табл. 1).

Таблиця 1

*Частка безплатних пасажирів у Чернігівській області, за даними
Головного управління статистики у Чернігівській області*

Роки	Усього по області	За видами сполучення			
	Безплатних, у %	міське	у т. ч. в обл. центрі	приміське	міжміське
2008	44,8 %	38,6 %	36 %	72,6 %	0,03 %
2009	45,6 %	42,5 %	40,1 %	68,5 %	0,1 %
2010	49,6 %	46,7 %	44,2 %	71,6 %	0,1 %
2011	32,1 %	24,5 %	24,1 %	69,5 %	0,1 %

Розглянемо основні категорії населення, які користуються пільгами на транспорті. Залізниця. На залізничному транспорті України сезонний пільговий проїзд передбачено для: студентів вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації та учнів професійно-технічних навчальних закладів – знижка 50 % у загальних та плацкартних вагонах поїздів усіх категорій у період з 28.08 по 28.06 по території України згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1999 р. № 541. Протягом року: пенсіонерів за віком – безкоштовний проїзд у поїздах приміського сполучення (у поїздах дальнього та місцевого сполучення пільги не передбачені) – згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1993р. № 354; дітей від 6 до 14 років – оформлюється дитячий проїзний документ, який становить 75 % вартості проїзду дорослого пасажирів – згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 № 976; дітям-сиротам, дітям-інвалідам, дітям загиблих шахтарів, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів у віці до 16 років – безкоштовний проїзд по території України в загальних та плацкартних вагонах поїздів дальнього та місцевого слідування – згідно з благодійною акцією на 2008 р., яка проводиться на основі рішення Ради Укрзалізниці; дітям-сиротам, дітям-чорнобильцям – безкоштовний проїзд у поїздах приміського сполучення – згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1994р. №226 і Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

За 2011 р. Південно-Західна залізниця отримала 39 % компенсації за перевезення у приміському сполученні пасажирів пільгових категорій. Сума недоотриманої компенсації становила 55 млн. 213 тис. грн [5]. Лише 37 % від необхідної суми було компенсовано адміністраціями Київської області, 32% м. Києва, 38 % Вінницької, 40 % Чернігівської, 51 % Житомирської, 55 % Хмельницької, 59 % Сумської областей. Недоотримання компенсації призводить до зменшення доходів залізниці, впливає на зростання витрат для організації приміських перевезень. Найбільш численними пільговиками залізниці є: студенти – у приміських і дальніх повідомленнях; діти від 6 до 14 років – у приміських і дальніх повідомленнях; ветерани ВВВ – у передмісті безкоштовно, у дальньому повідомленні – по пред'явленню талонів на пільги (з 1 жовтня по 15 травня); інваліди всіх категорій і груп – 50 % від повної вартості квитка у дальньому повідомленні (з 1 жовтня по 15 травня), у передмісті протягом року безкоштовно; пенсіонери – у передмісті протягом року безкоштовно, на дальні повідомлення пільги не розповсюджуються. Найбільший об'єм пільгових перевезень доводиться на приміське повідомлення. Цей сектор забезпечує 86 % залізничних пасажирських перевезень і 38 % усього дорожнього пасажирообо-

роту. Питома вага пільговиків у структурі пасажирів, що перевозяться, досягає у середньому 70-80 %, тут найгостріше стоїть проблема зносу рухомого складу. Разом з недоотриманням своєчасності й об'ємів компенсації збитків залізниці з боку органів державної влади, серед головних причин збитковості – недосконалий механізм надання пільг, що приводить до тотальних зловживань і масових фактів безкоштовного проїзду і неконтрольованої кількості пільгових категорій пасажирів. Існуюча система надання пільг руйнує залізничну галузь України. Вона своїм корінням йде в радянський період, коли діяла система соціальних гарантій і пільги були заохоченням певних (порівняно нечисленних) категорій громадян, що мали особливі заслуги перед країною [5].

Автотранспорт. Замовником пільгових перевезень є місцевий орган влади. Він укладає з перевізником договір, у якому прописані умови виконання перевезень та розмір компенсації автотранспортному підприємству з Державного бюджету. У Чернігові у 2011 р. була передбачена субвенція з Державного бюджету 13 млн. грн перевізникам на перевезення пільгових категорій чернігівців (тобто на кожного пільговика близько 12 грн. у місяць). Тобто кількість пасажирів пільгових категорій підганяється під суму грошей, яка виділяється державою. Ситуація ускладнюється тим, що навіть цих коштів перевізники не отримують. Міська влада не збирається закривати дачні маршрути, але і коштів для їхнього здійснення перевізникам не дає. Перевізники відмовляються возити пільговиків безкоштовно. Нерентабельність пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування по місту спричинена зростанням операційних витрат на паливно-мастильні матеріали та заробітну плату, питома вага яких у собівартості послуг становить майже 75 %. Змінюється цінова пропозиція на ринку нафтопродуктів. Темпи зростання вартості палива з січня 2010 р. по лютий 2011 р. становлять 16 % і продовжують зростати.

Пільгових категорій багато, вони намагаються користуватися пільгами по максимуму. Деякі ветерани праці є енергійними людьми, які їздять на ринки. Через це автобуси завжди переповнені. Наприклад, у напрямку Анісова 498 пасажирів із 1000 – пільгові категорії, майже 40 % села має право на безкоштовний проїзд. Основна частина пільгових перевезень у м. Чернігів здійснюється міським електротранспортом, а фінансове забезпечення відповідно до законодавства – за рахунок коштів державного бюджету. Недофінансування з державного бюджету приводить до зубожіння матеріально-технічної бази комунальних підприємств – надавачів послуг та накопичення у них великих боргів, у першу чергу – перед працівниками із заробітної плати та за платежами до Пенсійного фонду [4].

Компенсаційна політика держави. Основним джерелом компенсації пільгових перевезень є кошти субвенції з державного бюджету України, отримані відповідними містами та районами. Компенсація пільгових перевезень відповідних категорій громадян перевізникам здійснюється на підставі договорів між головним розпорядником бюджетних коштів та перевізниками. Договори містять замовлення, в якому визначаються види сполучень, обсяги пільгових перевезень і порядок їх компенсації. Облік пільгових пасажирів на міжміських автобусних перевезеннях здійснюється у момент придбання ними пільгового проїзного документа (квитка) у касах. Перевізник отримує від автостанцій реєстри пільгових пасажирів у міжміському сполученні. Максимальний розмір компенсації пільгових перевезень визначається як сума витрат виручки від пільгових перевезень, не вище за суму збитків (витрат) від цих перевезень. Згідно з Законом України «Автомобільний транспорт», обов'язок по перевезенню пільгових категорій покладено на перевізника із заборонаю безпідставної відмови від продажу квитків цим категоріям як перевізникам, так і автостанціям [6]. Безпідставна відмова від пільгового перевезення тягне за собою відповідальність згідно із законом. Держава зобов'язана відшкодувати витрати перевізника на перевезення пільговиків, проте на практиці перевізникам відшкодується лише незначна частина необхідних коштів. Забезпечення компенсації витрат перевізникам внаслідок перевезення

пільговиків покладено на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [6]. У разі здійснення перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування міських, приміських та міжміських, що не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), перевізник укладає договір про організацію перевезень пасажирів, до якого включається розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів [6]. На практиці цей розмір встановлюється у договорі у виключних випадках, оскільки це зручно органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування [10]. Згідно зі ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт», зазначення розміру витрат під час здійснення перевезень пасажирів на приміських і міжміських автобусних маршрутах загального користування, які виходять за межі території області (міжобласні маршрути), на підставі дозволу взагалі не передбачає встановлення розміру компенсацій за надання пільгових перевезень. Звертаючи на це увагу, О. Хромов пропонує у цю статтю внести доповнення: «Після надання дозволу на здійснення перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування приміських та міжміських, які виходять за межі території області (міжобласні маршрути) органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (залежно від компетенції на визначення перевізника на маршруті) зобов'язані укласти з перевізником договір про визначення розміру компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів та механізм їх виплати» [10]. Жодним законодавчим актом не передбачено право перевізника на відмову від пільгового перевезення у разі відсутності між ним та замовником договірних відносин щодо розміру та порядку компенсації витрат на пільгові перевезення. О. Хромов пропонує також доповнити ст. 37 Закону України «Про автомобільний транспорт» уточненням: «Перевізнику дозволяється відмовитись від пільгового перевезення пасажирів у випадку відсутності договірної домовленості з замовником перевезень щодо розміру та порядку компенсації витрат на такі перевезення» [10].

2. Шляхи вирішення проблеми. Серед альтернативних механізмів компенсації пільгових перевезень є системи персоніфікації і монетизації пільг на принципах прозорості, упорядкованості і логічності. *Персоніфікація пільг* дозволяє врахувати матеріальне положення тих, хто реально потребує допомоги, забезпечуючи державі прозоре цільове використання бюджетних коштів. Перехід на систему персоніфікації пільг припускає їх отримання по картці, з якої знімаються гроші на проїзд [1].

Монетизація передбачає заміну існуючих пільг на грошову адресну виплату без системи контролю над їх витратами. Це дає пільговикові замість права на отримання безкоштовного проїзду компенсацію «живими грошима», пільговик сам вирішує, на що йому їх витратити: на поїздку за повну вартість або на похід у магазин. Монетизація забезпечує чітку структуризацію зобов'язань держави перед пільговиками. І залізниця, і держава дістає можливість визначити, скільки коштує перевезення пільговиків, скільки їх і де вони проживають. У такому випадку може здійснюватися покриття збитків від перевезення звичайних категорій пасажирів, у тому випадку, якщо тарифи на перевезення не покривають її собівартості.

Монетизація пільг практикується у багатьох країнах, наприклад, уведення системи монетизації на російській залізниці почалося з 1 січня 2005 р. На маршрутах, станції яких обладнані турнікетними комплексами, абонементні квитки оформляються на транспортних картах. На них у закодованому вигляді записана інформація про маршрут проходження, термін дії квитка, категорію пільги, дату оформлення проїзду. Карта розрахована на кілька поїздок, її потрібно періодично перекодувати в касі. У 2005 р. у федеральному реєстрі російського ВАТ «Российские железные дороги» пільговиків налічувалося 13,9 млн. чол. Проведена монетизація не скоротила пасажиропотоку на залізницях. Розмір збитків російської залізниці за перший рік роботи різко скоротився – до 56 млрд. руб,

компанії «Российские железные дороги» вдалося на 20 % понизити збитки від пасажирських перевезень і отримати більш-менш чітку статистику перевезень пільгових категорій громадян. У ході монетизації скоротилася кількість людей, що їздять у поїздах безкоштовно, не маючи на це ніяких прав. З середини 2005 р. федеральні пільговики могли вибрати: залишатися в числі тих, хто у 2006 р. отримуватиме послугу з безкоштовного проїзду в електричках, у складі «соцпакету», або «монетизувати» її, тобто отримати на руки грошову компенсацію. Половина пільговиків відмовилася від безкоштовного проїзду у приміських електричках, отримавши грошову компенсацію. Решта отримували цю соціальну послугу в натуральному вигляді. Для прозорості системи були встановлені турнікети на станціях. Паралельно з цим велася робота із створення приміських пасажирських компаній – окремих юридичних осіб, зацікавлених у чіткому фінансовому обліку своїх доходів і витрат. Таким чином, держава почала розуміти, які соціальні послуги вона фінансує, а до пасажира компенсації і пільги почалиходити частково [1].

Вважаємо, що оптимальним вирішенням проблеми фінансування пільгових категорій у регіоні є надання пільг шляхом виділення адресної цільової допомоги громадянам на оплату транспортних послуг з урахуванням рухливості населення. Транспортна рухливість R_T є основою моделювання пасажирських перевезень і визначається як кількість поїздок, що припадає на одного жителя на рік [7]:

$$R_T = \frac{Q}{N}, \quad (1)$$

де Q – річний об'єм перевезення пасажирським транспортом, N – загальна кількість населення у регіоні. Для районів і міст обласного значення Чернігівської області спостерігається тісний зв'язок між густиною населення та його транспортною рухливістю: коефіцієнт кореляції $r_{xy} = 0,88$. По області, включаючи м. Чернігів, Ніжин та Прилуки існує також тісний зв'язок між обсягами перевезених пасажирів по області та кількістю перевезених пільговиків: $r_{xy} = 0,85$. Найбільшими є показники рухливості у великих містах області, зі зменшенням густини населення ці показники спадають. Для того, щоб визначити кількість необхідних коштів K для пільговиків, потрібно скористатися формулою (1) та даними про рухливість усіх пільговиків R_{II} та середню вартість проїзду на кожному маршруті:

$$K = R_{II} \cdot \bar{c}, \quad (2)$$

де \bar{c} – усереднена вартість проїзду усіма видами транспорту на цьому маршруті. Пільгові категорії населення «рухаються» в усіх напрямках простору – з передмість у міста, з міст – в інші міста та області країни і т.д., тому вважаємо доцільним попереднє дослідження рухливості пільговиків на різних маршрутах – як міських, так і приміських та міжміських. У таблиці 2 наведені значення рухливості населення Чернігівської області та міст обласного значення.

Таблиця 2

Рухливість населення в Чернігівській області та у містах обласного значення, згідно з [8; 9] і даними Чернігівського обласного підприємства автобусних станцій

	Рухливість населення, $\bar{r}_T \approx 810 \frac{\text{поїздок}}{\text{рік-жителя}}$			
	2008	2009	2010	2011
Чернігівська область	111	110	116	111
м. Чернігів	316	320	335	340
м. Ніжин	22	23	32	37
м. Прилуки	184	156	171	54

На міжміських маршрутах пільгові категорії населення їздять переважно державним транспортом – залізницею та автобусами з автостанцій. Це добре ілюструє пасажирсько-транспортна взаємодія між містами Чернігів та Київ. Щодня з Чернігова до Києва

туди і назад перевозиться близько 8 тис. пасажирів. Державним транспортом на маршруті користуються переважно пільгові категорії пасажирів (студенти, пенсіонери, дітисироти, інваліди та ін.), їх кількість у 2011 р. становила 239 230 пасажирів (у середньому 655 чол./день). У 2011 р. послугами автовокзалу на маршруті у прямому та зворотному напрямку скористалися 23559 чол., з них 78 % – пільговиків, у середньому за день проїхало 65 чол. (з них 50 – пільгових). За рік послугами залізниці на маршруті у прямому та зворотному напрямку скористалися 248 150 чол., з них 89 % – пільгові, у середньому за день проїхало 680 чол. (з них 605 – пільгові). Майже половину пасажирів залізниці становлять студенти. Аналогічне обстеження на усіх маршрутах області дозволить отримати загальну картину відносно рухливості пільгових категорій населення по області та необхідної суми коштів щодо їх фінансування.

Висновки і пропозиції. Дослідження рухливості населення, зокрема, пільгових категорій, дозволяє виявити, скільки поїздок на рік припадає на одного пільговика і скільки грошей у місяць йому потрібно нарахувати до пенсії або іншої соціальної допомоги, щоб він міг платити за проїзд у будь-якому виді транспорту. Оплата проїзду усіма пасажирами усуне збитковість державних, зокрема, автотранспортних підприємств, які зазнають збитків внаслідок недоотримання відповідних коштів з боку держави.

Список використаних джерел

1. Альтернативные системы организации льготных пассажирских перевозок [Електронний ресурс] // Management Consulting Group. Новости 30.01.2009 (Со старым багажом в Европу не попасть). – Режим доступа: <http://www.mcg.com.ua/news/press>.
2. Ваксман С. А. Влияние социально-демографических факторов на внутригородскую подвижность населения / С. А. Ваксман // Проблемы рационального природопользования и размещения производительных сил Урала. – Свердловск, 1981. – С. 48-56.
3. Варелопуло Г. А. Организация движения и перевозок на городском пассажирском транспорте / Г. А. Варелопуло. – М.: Транспорт, 1990. – 208 с.
4. Перевізники Чернігівського району вимагають компенсацію за пільговиків [Електронний ресурс] // Пік. Події і коментарі. Новини 15.11.2011 (Чернігівський громадський інформаційно-аналітичний портал). – Режим доступа: <http://pik.cn.ua/novini-chernigova-novosti-chernigova>.
5. Південно-Західна залізниця отримала лише 39 % компенсації за перевезення пасажирів-пільговиків за 2011 рік [Електронний ресурс] // Південно-Західна залізниця. Новини 8 лютого 2012. – Режим доступа: <http://www.swrailway.gov.ua/newsline>.
6. Про автомобільний транспорт: Закон України № 2344–III від 05 квітня 2001 року (із змінами і доповненнями) станом на 24 вересня 2008 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
7. Спирин И. В. Организация и управление пассажирскими автомобильными перевозками: учебник для студ. учреждений сред. проф. образования / И. В. Спирин. – 5-е изд., перераб. – М.: Академия, 2010. – 400 с.
8. Статистичний щорічник. Чернігівщина – 2011 / за ред. Д. І. Ашихміної. – Чернігів: Держ. ком. стат. України, Головне управління статистики у Чернігівській області, 2011. – 486 с.
9. Транспорт Чернігівської області. Комплексний статистичний збірник / за ред. Д. І. Ашихміної. – Чернігів: Держ. ком. стат. України, Головне управління статистики у Чернігівській області, 2011. – 74 с.
10. Хромов О. І. Компенсація витрат перевізникам, які здійснюють регулярні пасажирські перевезення пільгових категорій пасажирів автобусним транспортом (Науково-практична інтернет-конференція 15.12.2011 – Секція № 4) [Електронний ресурс] / Олександр Ігорович Хромов // Актуальна юриспунденція. Юридичні науково-практичні інтернет-конференції. – Режим доступа: <http://legalactivity.com.ua>.