

Чуприна Р.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ, ЦІЛІ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ТРАНСПОРТНИХ СИСТЕМ

У статті розроблено цілі (сприяння формуванню та розвитку ринку послуг міських транспортних систем; прискорення процесів переходу міських транспортних систем на більш високі організаційно-управлінський та технологічний рівні та підвищення якості послуг; гармонізація інтересів, з одного боку, різних видів транспорту, з іншого – населення та бізнесу, що вступили з переходом до ринку у відносини конфліктного характеру) та методи (нормативно-правові, які поділяються на ті, що визначають безпеку та ті, що регулюють ринок послуг міської транспортної системи; економічні, що передбачають зміну системи економічних відносин і насамперед відносин власності) державної політики розвитку міських транспортних систем.

Встановлено, що теорія управління міськими транспортними системами розвивалася дослідниками різних галузей, напрямів та концептуальних підходів. Нагромаджено великий масив інформації, проте загальний рівень досліджень та їх практичного використання все ще недостатній. Зростання попиту на якісні транспортні послуги задовольняється в повному обсязі через недостатнього технічного рівня вітчизняної транспортної системи і відставання у сфері транспортних технологій, що накопичилося за останні 17-18 років. Показники безпеки транспортного процесу насамперед дорожнього руху не відповідають світовому рівню.

З огляду на зростання попиту на послуги міських транспортних систем і дуже значного його збільшення у прогнозованій перспективі, у транспортній системі України загалом й у окремих її підгалузях зберігається ряд невирішених внутрішніх проблем, зокрема:

1. Відсутня необхідна комплексність в управлінні розвитком та функціонуванням транспортної системи, а також у координації та взаємодії різних видів транспорту.

2. На спеціально значимих пасажирських перевезеннях різними видами транспорту відсутні ефективні механізми фінансової підтримки.

3. Йде зниження доданої вартості транспорту у ВВП України та у загальному обсязі наданих послуг. Якщо взяти економіку США, то послуги транспорту стоять тут на другому місці, а послуги пасажирського транспорту за пріоритетами загалом у транспортному комплексі посідають перше місце.

4. Автомобільний транспорт за багатьма своїми параметрами не відповідає потребам економіки та суспільства, не відповідає сучасним технічним, технологічним, екологічним вимогам та, по суті, перебуває у кризовому стані. Особливе занепокоєння викликає те, що серйозного негативного впливу зазнав автотранспорт загального користування, який традиційно безвідмовно забезпечував державні потреби у перевезеннях вантажів та масові перевезення громадян України. Внаслідок цього, за величезних сумарних матеріальних і фінансових витрат, ефективність вирішення багатьох транспортних завдань у країні стає надзвичайно низькою, вантажний автотранспорт – неконкурентоспроможним, а пасажирський – менш доступним.

Ключові слова: держава, державна політика, державне регулювання, розвиток міських транспортних систем, цілі та методи.

Постановка проблеми. У сучасній науці публічного управління та господарській практиці необхідність впливу держави на ринкову економіку у поєднанні з розвитком самоактивності ринку стає дедалі очевиднішою. Тільки держава здатна подолати так звані «провали ринку» та запровадити економічні процеси у русло поєднання централізованого управління та ринкового саморегулювання. Сказане особливо актуально для економіки

України, що переживає надзвичайно складний та важкий у її історії період. Необхідність у державному регулюванні в умовах ринкового господарства виникає в тих сферах та галузях економіки, які безпосередньо пов'язані з добробутом населення країни, із задоволенням його повсякденних потреб, включаючи міську транспортну систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування державної політики роз-

витку міських транспортних систем присвячені роботи О. Борейко, Н. Кунанець, Т. Мужанової, В. Пасічника, Г. Химича.

У науковій літературі та чинних законодавчо-нормативних актах представлені різні підходи до державного регулювання міських транспортних систем як цілісного системоутворюючого комплексу у складі мегаполісу. У цьому відсутній єдиний, загальноприйнятий зрозумілий апарат. Використовуються такі терміни як «транспорт загального користування», «громадський транспорт», «міський пасажирський транспорт», «наземний пасажирський транспорт загального користування» та багато інших. Недостатньо повно висвітлено питання державного регулювання розвитку пасажирського транспорту мегаполісу з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду у цій галузі, що потребує спеціальних досліджень. Особливої уваги набуває розробка концептуальних підходів до державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу, пошук ефективних механізмів, методів та форм цього регулювання.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей, цілей та методів державної політики розвитку міських транспортних систем.

Виклад основного матеріалу. Міські транспортні системи поряд з іншими інфраструктурними галузями забезпечує базові умови життєдіяльності суспільства, будучи важливим інструментом досягнення соціальних, економічних, зовнішньополітичних цілей. Міська транспортна система – не лише галузь, що переміщає вантажі та людей, але в першу чергу – міжгалузєва система, що перетворює умови життєдіяльності та господарювання. Розвиток ринкових відносин між суб'єктами міської транспортної системи сприяло швидкому входженню до ділової та наукової лексики поняття «ринок транспортних послуг». При цьому у спеціальній літературі досить повного визначення цієї економічної категорії не наводиться.

Ринок транспортних послуг (РТП) найчастіше трактується як велика відкрита система, що самоорганізується, в якій економічні відносини між покупцями, продавцями транспортних послуг та іншими учасниками ринку формуються вільно і самостійно, визначаються потреби держави і суспільства в цих послугах, виділена сфера ринкового і географічного простору продажів транспортних послуг, а вплив держави обмежений її регулюючим впливом. На останньому моменті, виділеному нами особливо, слід зупинитись докладніше.

Нині існують різні наукові погляди на теорію державної політики розвитку міських транспортних систем. Згідно з однією позицією, держава мала б обмежуватися виконанням мінімального набору функцій регулювання транспортної системи. Зокрема наголошується, що завдання роздержавлення транспорту з приватизацією та акціонуванням його виробничих потужностей в Україні вирішувалося практично у повній відповідності до установ Міжнародного валютного фонду (МВФ), Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), рекомендаціями інших зарубіжних організацій за мінімальної участі у прийнятті рішень вітчизняних науковців та громадських організацій [1]. При цьому передбачалося, що сама держава діятиме через ринковий механізм як суб'єкт господарювання.

У сучасній теорії міських транспортних систем одні науковці наголошують на обмеженні регулюючої ролі держави в розвитку міських транспортних систем [2]. Інші науковці, спираючись на системний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду, показують істотно збільшену необхідність посилення ролі держави у функціонуванні та розвитку транспортних систем [3]. При цьому вказується, що для пошуку ефективних стратегій управління транспортними системами необхідно враховувати широкий спектр характеристик транспортного потоку, закономірності впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на динамічні характеристики транспортної системи.

Теорія управління міськими транспортними системами розвивалася дослідниками різних галузей, напрямів та концептуальних підходів. Нагромаджено великий масив інформації, проте загальний рівень досліджень та їх практичного використання все ще недостатній. Зростання попиту на якісні транспортні послуги задовольняється в повному обсязі через недостатнього технічного рівня вітчизняної транспортної системи і відставання у сфері транспортних технологій, що накопичилося за останні 17-18 років. Показники безпеки транспортного процесу насамперед дорожнього руху не відповідають світовому рівню. Показник числа загиблих у ДТП у розрахунку на 1000 автомобілів у чотири рази перевищує аналогічний показник у економічно розвинених країнах. В Україні частка транспорту у забрудненні довкілля сягає 33%, що перевищує аналогічний показник розвинених країн світу більш ніж у 1,7 рази.

З огляду на зростання попиту на послуги міських транспортних систем і дуже значного його

збільшення у прогнозованій перспективі, у транспортній системі України загалом й у окремих її підгалузях зберігається ряд не вирішених внутрішніх проблем, зокрема:

1. Відсутня необхідна комплексність в управлінні розвитком та функціонуванням транспортної системи, а також у координації та взаємодії різних видів транспорту.

2. На спеціально значимих пасажирських перевезеннях різними видами транспорту відсутні ефективні механізми фінансової підтримки.

3. Йде зниження доданої вартості транспорту у ВВП України та у загальному обсязі наданих послуг. Якщо взяти економіку США, то послуги транспорту стоять тут на другому місці, а послуги пасажирського транспорту за пріоритетами загалом у транспортному комплексі посідають перше місце.

4. Автомобільний транспорт за багатьма своїми параметрами не відповідає потребам економіки та суспільства, не відповідає сучасним технічним, технологічним, екологічним вимогам та, по суті, перебуває у кризовому стані. Особливе занепокоєння викликає те, що серйозного негативного впливу зазнав автотранспорт загального користування, який традиційно безвідмовно забезпечував державні потреби у перевезеннях вантажів та масові перевезення громадян України. Внаслідок цього, за величезних сумарних матеріальних і фінансових витрат, ефективність вирішення багатьох транспортних завдань у країні стає надзвичайно низькою, вантажний автотранспорт – неконкурентоспроможним, а пасажирський – менш доступним.

Щодо цілей державної політики розвитку міських транспортних систем, можна зробити висновок, що державна політика має бути спрямована насамперед на досягнення наступних цілей:

а) сприяння формуванню та розвитку ринку послуг міських транспортних систем;

б) прискорення процесів переходу міських транспортних систем на більш високі організаційно-управлінський та технологічний рівні та підвищення якості послуг;

в) гармонізація інтересів, з одного боку, різних видів транспорту, з іншого – населення та бізнесу, що вступили з переходом до ринку у відносини конфліктного характеру.

В основі державної політики має лежати поєднання необхідності досягнення соціальних цілей, пов'язаних із транспортною складовою суспільного відтворення, з виконанням транспортною системою її виробничо-господарських функцій та підвищення якості транспортного обслуговування

населення. При цьому мають переслідуватися такі цілі соціально-економічного характеру:

1. Розвиток ефективної транспортної інфраструктури, що забезпечує прискорення руху потоків пасажирів та руху товарів, зниження транспортних витрат. Досягнення цієї мети робить значний внесок у забезпечення економічного зростання та соціального розвитку країни та її регіонів, включаючи найбільші міста-мегаполіси, підвищення конкурентоспроможності та ефективності інших галузей економіки (насамперед за рахунок зниження рівня транспортних витрат у кінцевій вартості продукції), зростання підприємницької та ділової активності, підвищення якості життя та соціально-економічної активності населення.

2. Підвищення доступності послуг транспортної системи. Досягнення цієї мети передбачає задоволення у повному обсязі зростаючих потреб населення з пересування, подолання дефіциту транспортних потужностей, високу пропускну спроможність та технічну оснащеність транспортної інфраструктури, подолання транспортних обмежень на розвиток існуючих та освоєння нових територій, а також підвищення цінової доступності соціально значимих послуг транспорту.

3. Посилення конкурентоспроможності транспортної системи України, реалізація її транзитного потенціалу. Досягнення цієї мети пов'язані з формуванням в Україні транспортної інфраструктури світового рівня життя та створенням основи успішної інтеграції транспортного комплексу країни зі світової транспортної системою, перетворення експорту транспортних послуг на одне з найбільших джерел валютних доходів країни.

4. Підвищення комплексної безпеки та стійкості міської транспортної системи. Досягнення цієї мети базується на забезпеченні ефективної роботи аварійно-рятувальних служб, цивільної оборони, підрозділів спеціальних служб та підвищення рівня мобілізаційної готовності, створення необхідних умов для належного підвищення рівня загальнонаціональної безпеки.

5. Поліпшення інвестиційного клімату та ефективний розвиток міської транспортної системи як єдиної виробничо-технологічної системи. Досягнення цієї мети пов'язане з наявністю належно підготовлених проектів та механізмів перерозподілу фінансових ресурсів у транспортну систему, формуванням нормативно-законодавчої бази державно-приватного партнерства, у тому числі за концесійною схемою, забезпеченням визначе-

ності та стійкості планів держави щодо розвитку транспортної системи.

Конкретними інструментами державної політики розвитку міських транспортних систем виступають, крім іншого, такі фінансові важелі впливу (інструменти фіскальної політики), як податки, державні витрати, трансферти, субсидії та ін. За допомогою фінансових інструментів держава здатна змінювати величину та напрями фінансових потоків відповідно до переслідуваних цілей та намічених для їх здійснення заходів.

Держава може також використовувати такі важелі, як встановлення граничних (максимальних, мінімальних) рівнів цін на певні види послуг міської транспортної системи, величин обсягів виробництва даних послуг та отримуваних підприємницьких доходів, а також доходів різних соціальних груп, запровадження заборон та обмежень на окремі види економічної діяльності.

Запропоновано наступну класифікацію методів державної політики розвитку міських транспортних систем.

Нормативно-правові методи у сфері свого впливу, своєї спрямованості поділяються на ті, що визначають безпеку та ті, що регулюють ринок послуг міської транспортної системи. Одним із найважливіших аспектів державної політики розвитку міських транспортних систем є безпека перевезень. Проблема дорожньо-транспортного травматизму в Україні становить сьогодні, по суті, загрозу безпеці громадян і держави. До нормативно-правових актів, що регулюють безпеку пасажирського транспорту, належать правила дорожнього руху, статут автомобільного транспорту, правила перевезень небезпечних вантажів, стандарти з екологічної безпеки та ін. До прямих методів регулювання ринку послуг міських транспортних систем слід віднести: ліцензування, квоти та дозволи (наприклад, для міжнародних перевезень); обмеження (кількість підприємств, розмір парку та ін.).

Серед економічних методів виділяються методи, що передбачають зміну системи економічних відносин і насамперед відносин власності. Крім того, до групи економічних методів відносять податки, тарифи, штрафні санкції, оплату додаткових операцій, кредитів, дотацій тощо. Економічні нормативи, що регулюють роботу транспортної системи, важливі в тих випадках, коли:

а) відповідна транспортна інфраструктура чи послуга є природною монополією (як, наприклад, залізнична мережа чи аеропорт великого міста);

б) відбувається передача значної частини реальної ринкової влади (наприклад, під час укла-

дання термінової ексклюзивної концесійної угоди про організацію автобусних перевезень чи про надання всіх стивідорних послуг у конкретному порту);

в) права та обов'язки, сформульовані у договорі про державно-приватне партнерство, залежать від нормативної інтерпретації; ці умови не завжди застосовні, особливо в процесі надання транспортних послуг. Там, де існує розумна конкуренція з боку пропозиції (як це зазвичай буває, наприклад, у сфері автомобільних вантажних перевезень), ринкові механізми краще державного економічного регулювання.

Економічні проблеми міських транспортних систем багато в чому є наслідком недоліків у транспортній та фінансовій політиці, зокрема в галузі тарифного регулювання. Тарифне регулювання – один з основних блоків у системі державної політики розвитку міських транспортних систем, її рівнях, методах поточного регулювання та багато інших складових, спрямованих на докорінне поліпшення функціонування та взаємодії видів транспорту як складових частин єдиної транспортної системи України.

У сфері послуг міського пасажирського транспорту (МПТ) на базовій мережі регулярних маршрутів в Україні зберігається державне тарифне регулювання, що включає пільги, що створює передумови для зниження тарифів. Це передбачає вирішення двох основних завдань:

– підвищення цінової доступності послуг МПТ для менш забезпечених верств населення;

– забезпечення цінової привабливості послуг МПТ для середнього класу.

Ціноутворення на додатковій маршрутній мережі має ґрунтуватися на ринкових засадах. У перспективі цей сегмент ринку характеризуватиметься наданням транспортних послуг підвищеної якості. Ряд авторів вважає, що пряма участь держави в управлінні справами транспортних підприємств може призвести до зниження їхньої технічної та алокативної ефективності [1, 3].

Ефективність державної політики розвитку міських транспортних систем визначається, на нашу думку, конкретним поєднанням факторів відтворення транспортного процесу стосовно даного часу та місця. В одних випадках більш ефективним може бути ринкове саморегулювання, в інших державне регулювання. Вибір української влади на користь ринкової економіки, зроблений на початку 1990-х років, і реформи, що почалися, істотно змінили умови роботи транспорту і характер попиту на транспортні послуги. В основному

була впроваджена система державного регулювання підприємницької транспортної діяльності за допомогою ліцензування. Разом з тим, поки проблеми реструктуризації і інституційних перетворень на транспорті в Україні вирішуються загалом незадовільно.

У перше десятиліття реформ на транспорті було проведено базові структурні та інституційні перетворення, сформовано нові засади правової бази транспортної діяльності, що відповідає кардинально зміненним соціально-економічним умовам. Значно зросла системоутворююча роль транспорту та взаємозв'язок задач його розвитку з пріоритетами соціально-економічних перетворень у країні.

Нам представляється, що з забезпечення оптимального рівня державної політики розвитку міських транспортних систем, необхідне чітке розмежування повноважень у дії органів управління державного, регіонального та місцевого рівнів у цій сфері. Особливо слід зупинитися на функції органів публічного управління. Досить ефективним варіантом організації управління діяльністю міського пасажирського транспорту, можна вважати акціонерні товариства (АТ), які засновані більшістю транспортних підприємств. Органи місцевого самоврядування передають цим акціонерним товариствам свої повноваження щодо управління діяльністю транспорту. Ці органи наділяються повноваженнями генеральних замовників на виконання транспортного обслуговування населення. Регулюючі організації, як правило, створені на базі колишніх територіально-виробничих об'єднань, що забезпечують їхню якісну роботу за рахунок наявності в штатах кваліфікованих фахівців. На особливу увагу заслуговує варіант організації та управління сферою обслуговування населення міським пасажир-

ським транспортом через включення до складу виконавчих органів при адміністраціях регіону правомочних управлінських підрозділів. Цей орган юридично обґрунтований та доцільний, не залежить від впливу комерційних структур, за невизначеністю механізму фінансування створює перешкоди у реалізації його функціональних повноважень. Найчастіше вплив формальний, який носить рекомендаційний характер. Підприємства МПТ перебувають під впливом конкуренції, що наростає, з боку стихійно діючих на маршрутах приватних підприємств та індивідуальних підприємців. Крім того, сектор загалом зазнає зростаючої функціональної конкуренції через зростання кількості легкових автомобілів в особистому користуванні, яка, крім впливу на платоспроможний попит на послуги МПТ, суттєво ускладнює умови роботи рухомого складу МПТ на вулично-дорожній мережі міст.

Висновки. Державне регулювання економіки на всіх її рівнях здійснюється в рамках суб'єкт-об'єктних відносин, коли суб'єкт – держава на національному, регіональному чи місцевому рівні надає активний регулюючий вплив на відповідні об'єкти – економічні структури та процеси. У цьому характер даного впливу, його напрями, форми і механізми залежить від особливостей об'єкта регулювання. Пасажирський транспорт мегаполісу, особливо автомобільний, має дуже значну специфіку, яку необхідно враховувати в процесі державного регулювання. Зрозуміло, регулювання пасажирського автомобільного транспорту мегаполісу може змінюватись у досить широкому діапазоні, проте всі варіації об'єктивно обумовлені обмежені певними рамками, які визначаються місцем і роллю пасажирського транспорту, в тому числі, автомобільного, в системі суспільного відтворення в масштабі мегаполісу.

Список літератури:

1. Кунанець Н., Пасічник В., Химич Г. Досвід реалізації проектів класу «Розумне місто» на основі інформаційних і телекомунікаційних технологій. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2016. № 14. С. 17–37.
2. Мужанова Т.М. «Розумне місто» як інноваційна модель управління. *Економіка. Менеджмент. Бізнес*. 2017. № 2. С. 116–122.
3. Борейко О.Ю. Інформаційна технологія опрацювання параметрів пасажиропотоків громадського транспорту : дис. канд. техн. наук : 05.13.06. Львів. 2018. 168 с.

Chupryna R.H. FEATURES, GOALS AND METHODS OF STATE POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF URBAN TRANSPORT SYSTEMS

The article develops the goals (promotion of formation and development of the urban transport system services market; acceleration of the processes of transition of urban transport systems to higher organizational, managerial and technological levels and improvement of service quality; harmonization of interests, on the one hand, of different types of transport, on the other hand, of the population and business, which entered into

conflict relations with the transition to the market) and methods (normative and legal, which are divided into those that determine safety and those that regulate the urban transport system services market; economic, which provide for a change in the system of economic relations and, first of all, property relations) of the state policy for the development of urban transport systems. It is established that the theory of urban transport systems management was developed by researchers of various fields, directions and conceptual approaches. A large amount of information has been accumulated, however, the general level of research and its practical use is still insufficient. The growth in demand for quality transport services is fully satisfied due to the insufficient technical level of the domestic transport system and the lag in the field of transport technologies that has accumulated over the past 17-18 years. The safety indicators of the transport process, primarily road traffic, do not correspond to the world level. Given the growth in demand for urban transport system services and its very significant increase in the forecasted future, the transport system of Ukraine as a whole and in its individual subsectors still has a number of unresolved internal problems, in particular:

- 1. There is no necessary complexity in managing the development and functioning of the transport system, as well as in the coordination and interaction of various modes of transport.*
- 2. There are no effective financial support mechanisms for especially significant passenger transportation by various modes of transport.*
- 3. There is a decrease in the added value of transport in Ukraine's GDP and in the total volume of services provided. If we take the US economy, then transport services are in second place here, and passenger transport services in terms of priorities in the transport complex as a whole take first place.*
- 4. Road transport in many of its parameters does not meet the needs of the economy and society, does not meet modern technical, technological, environmental requirements and, in fact, is in a state of crisis. Of particular concern is the fact that public transport, which traditionally reliably provided state needs in freight transportation and mass transportation of citizens of Ukraine, has suffered a serious negative impact. As a result, with huge total material and financial costs, the efficiency of solving many transport problems in the country becomes extremely low, freight transport is uncompetitive, and passenger transport is less accessible.*

Key words: *state, state policy, state regulation, development of urban transport systems, goals and methods.*