

АВТОМОБІЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ



УДК 656.13(477)

- © А. М. Новікова, док. екон. наук, заст. директора з наук. роботи;
© Т. М. Ященко, завідувач відділу;
© Н. М. Ковальчук, провідний інженер;
© М. А. Леонов, провідний інженер (ДП «ДержавтотрансНДІпроект»)

ФІНАНСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ПОСЛУГ З ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ – РІВНЯННЯ НА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РІВЕНЬ ЯКОСТІ

Анотація. Розглянуто транспортну політику ЄС стосовно фінансового забезпечення громадських пасажирських перевезень. Наведено окремі норми Регламенту ЄС 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄЕС) № 1191/69 і (ЄЕС) № 1107/70 Ради, які мають бути протягом 8 років впроваджені в Україні.

Ключові слова: громадські послуги, Регламент 1370/2009, пільги у готівковій формі, компенсація за громадські послуги, контракт, публічність.

Аннотация. Рассмотрено транспортную политику ЕС в отношении финансового обеспечения общественных пассажирских перевозок. Наведены отдельные положения Регламента ЕС 1370/2007 Европейского Парламента и Совета ЕС от 23 октября 2007 года об общественных услугах по перевозках пассажиров железными дорогами и автотранспортом, который отменяет Регламент (ЕЕС) № 1191/69 и (ЕЕС) № 1107/70 Совета, которые должны быть на протяжении 8 лет имплементированы в Украине.

Ключевые слова: общественные услуги, Регламент 1370/2009, льготы в денежной форме, компенсация за общественные услуги, контракт, публичность.

Annotation. The EU transport policy regarding financial provision of public passenger transport is considered. Place the separate provisions of EC Regulation 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services on rail and road transport, which repeals Regulation (EEC) № 1191/69 and (EEC) № 1107/70 of the Council, which must be over 8 years implemented in Ukraine.

Keywords: social services, Regulation 1370/2009, benefits in cash, compensation for public services, contracts, publicity.

Вступ

Розвиток громадського пасажирського транспорту є одним із важливих напрямів державної економічної політики України, оскільки його ефек-

тивне функціонування є необхідною передумовою забезпечення належного рівня життєдіяльності населення та розвитку економіки держави. За даними Держстату України, у 2017 році послугами



пасажирського транспорту скористалося 4647,2 млн пасажирів, або 100,3 % від обсягу 2016 р., зокрема автомобільним транспортом перевезено 2018,7 млн пасажирів, електротранспортом і метрополітеном – 2452,3 млн пасажирів.

Сьогодні управління громадським транспортом недостатньо ефективне. В діяльності громадського пасажирського транспорту існує низка серйозних проблем: великий нерегульований сектор нелегальних перевезень, неналежний рівень якості та безпеки перевезень, соціального захисту персоналу, має місце системна відсутність інвестицій, значним є рівень зносу транспортних засобів, повільними темпами здійснюється їх оновлення, низький рівень доступності транспорту та транспортної інфраструктури в сільській місцевості, для осіб з інвалідністю та осіб з обмеженою рухливістю, неефективна система збору плати за проїзд з пасажирів та значний тіньовий обіг готівкових коштів, значне фінансове навантаження на транспортні підприємства, що пов'язані зі здійсненням соціально значимих перевезень, низький рівень впровадження новітніх транспортних технологій, має місце неузгодженість законодавства України щодо громадських перевезень з *acquis communautaire* тощо.

Тому нагальною є потреба у перегляді державної політики щодо діяльності громадського пасажирського транспорту, його фінансової стабільності, наближення умов функціонування до вимог транспортної політики ЄС, як це передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Транспортна політика ЄС у сфері фінансового забезпечення громадських пасажирських перевезень базується на таких засадах: обов'язкове укладання контрактів на виконання громадських послуг з попереднім визначенням фінансових параметрів (величина та розподіл витрат, формат збору доходів, прибутковість, порядок, умови та терміни компенсаційних виплат, їх розмір тощо); прозорість контрактів та чесна конкуренція; компенсація та/чи ексклюзивні права в обмін на виконання зобов'язань з надання громадських послуг; економічна обґрунтованість та публічність компенсаційних виплат.

Було проведено аналіз практик європейського законодавства щодо забезпечення фінансування та організації громадських послуг з перевезення пасажирів та окреслено подальші можливі напрями реформування фінансування громадського транспорту.

Основна частина

Одним із важливих актів ЄС щодо підходів до здійснення громадських послуг є Регламент ЄС 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄЕС) № 1191/69 і (ЄЕС) № 1107/70 Ради (далі – Регламент 1370), який має бути імплементовано до листопада 2022 року. Відповідно до статті 3 Регламенту 1370, укладання контракту на громадські послуги між замовником перевезень і перевізником є обов'язковою умовою для надання таких послуг. Контракт на громадські послуги повинен передбачати такі ключові моменти, що стосуються фінансової складової угоди між сторонами:

- терміни тривалості контракту;
- порядок визначення та розподілу витрат;
- прийнятий та узгоджений формат збирання доходів;
- величина обґрунтованих прибутків;
- порядок, терміни, умови, розмір виплат компенсаційних платежів;
- можливість індексації компенсаційних платежів;
- вимоги до звітності та контролю за доходами;
- вирішення спірних питань та умови припинення контракту;
- публікація у відкритому доступі інформації про перевізників та компенсаційні виплати для них.

За досвідом країн ЄС, контракт на надання громадських послуг повинен також передбачати можливість коригування тарифів, маршрутів, розкладів руху, транспортних засобів, що задіяні в процесі перевезень, а також коригування винагороди перевізнику за надані послуги. Контракт повинен описувати механізм для щорічних коригувань, які відбуваються в рамках контракту, без укладання доповнень до нього.

Як приклад, Закон Республіки Естонії «Про громадський транспорт» передбачає, що обов'язки надання громадських послуг можна покласти на перевізника тільки на підставі публічного договору. У його фінансовій частині має передбачатись: калькуляція ціни, порядок виплат компенсацій перевізнику, порядок звітності про компенсаційні виплати, санкції тощо. При цьому цікавим є той факт, що за перевезення дітей до 7 років та окремих осіб з інвалідністю зазначеним вище законом компенсації перевізнику не передбачені.

Закон Республіки Словенії «Про автомобільний транспорт» встановлює, що транспортні оператори повинні надавати компетентному органу інформацію про кількість перевезених пасажирів чи прода-



них квитків, про витрати на 1 км пробігу автобусів та іншу достовірну інформацію, яка забезпечить отримання відповідних фінансових компенсацій за виконання громадських послуг. З цією метою компетентний орган створює комп'ютеризований банк даних, які є публічними.

Закон Республіки Болгарії «Про автомобільні перевезення» передбачає, що перевезення громадським транспортом здійснюються після процедури закону про концесії або закону про громадські замовлення та відповідно до Регламенту 1370, якщо замовник перевезень передбачає компенсацію перевізникам та/або їм надаються виключні права на виконання громадських послуг.

Тобто країни ЄС при організації надання громадських послуг застосовують норми Регламенту 1370, які передбачають чіткі умови щодо фінансування, за яких оператором надаються суспільно-важливі послуги. Ці умови акцентують такі ключові фінансові моменти:

відповідна фінансова компенсація операторам громадського транспорту;

- обов'язковість контракту між замовником і оператором з попередньо визначеним узгодженим рівнем винагороди та/або надання ексклюзивних прав перевізникові на маршрути;

- відповідність компенсаційних виплат обсягам перевезень;

- застосування необхідного для розвитку перевізника рівня прибутку, що є середнім по галузі;

- розподіл витрат за видами діяльності;

- виключення витрат інших видів діяльності перевізника зі складу витрат на надання громадських послуг;

- публічність і прозорість фінансових зобов'язань та здійснених виплат.

В ЄС, відповідно до вимог Регламенту 1370, контракти на надання громадських послуг є публічними. Регламентом 1370 також передбачено, що кожний компетентний орган повинен публікувати один раз на рік сукупний звіт про зобов'язання з надання громадських послуг, за які він несе відповідальність, про обраних операторів з надання громадських послуг, про компенсаційні платежі і виключні права, надані зазначеним операторам з надання громадських послуг шляхом відшкодування. Цей звіт дозволяє здійснити оцінку ефективності, якості і фінансування мережі громадського транспорту, а також надає інформацію про природу і поширення на операторів транспортного ринку всіх наданих ексклюзивних прав.

Такі норми Регламенту 1370 унеможливають будь-які прояви корупційних дій на громадському

транспорті, забезпечують абсолютну прозорість процедури надання громадських послуг, чітко визначають їхні параметри. Тобто Регламент 1370 ще на момент процедури закупівель громадських послуг вимагає із сторони замовника послуг конкретно прописаних умов щодо природи прав перевізника на здійснення громадських послуг: чи це будуть ексклюзивні права на роботу на маршруті (маршрутах); чи це буде відповідна компенсація за втрату доходів перевізника від надання громадських послуг, чи одночасно ексклюзивні права та компенсація. Причому, на нашу думку, ексклюзивні права без наданих компенсацій можуть бути цікавими перевізнику лише у разі відсутності державного регулювання тарифів.

Компетентні органи влади країни-члена ЄС, які відповідають за надання громадських послуг, приймають рішення щодо механізму співпраці з перевізниками, які бажають надавати громадські послуги в рамках угоди на надання таких послуг. В ЄС функціонують різноманітні підходи щодо побудови взаємовідносин на рівні: організатор перевезень – перевізник.

У східноєвропейських країнах більшою мірою притаманна співпраця організатор перевезень – перевізник на умовах принципу «покриття дефіциту». Оператор перевезень (перевізник) при цьому залишає в себе доходи від плати за проїзд і може отримувати компенсацію на покриття дефіциту. Приблизно такий підхід, можна сказати за аналогом, існує допоки в Україні, коли перевізник отримує компенсацію від місцевих бюджетів за втрати доходів від виконання перевезень пільгових категорій громадян (але не за регулювання тарифів).

Інший підхід до побудови умов контракту – на основі «собівартості перевезень». У цьому випадку транспортний оператор залишає доходи від плати за проїзд і може отримувати попередньо визначену компенсацію, але фіксованого розміру. Всі ризики при цьому бере на себе перевізник. Перевізнику за таких умов дозволяється оптимізувати оплату за проїзд, оскільки попередньо визначеного розміру фіксованої компенсації може бути недостатньо для покриття витрат.

«Контракт на основі валових витрат», який існує переважно у високорозвинених країнах – третій вид взаємовідносин організатор перевезень – перевізник. У цьому випадку транспортна адміністрація залишає в себе всі доходи від плати за проїзд і сплачує перевізнику винагороду за надані послуги (переважно при цьому враховується вартість за виконані кілометри або пасажирокілометри). За існування такої системи всі перевізники вико-



ристовують електронну систему продажу квитків та електронні засоби оплати проїзду, тобто, готівковий обіг повністю відсутній.

В українському нормотворчому полі з метою зближення українського права з *acquis communautaire* Кабінетом Міністрів України постановою від 25 жовтня 2017 року № 1106 затверджено оновлений План заходів (далі – План з виконання Угоди) з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію). Пунктами 1875–1877 Плану з виконання Угоди передбачено до 31.10.2022 року «внесення змін до законодавства України щодо умов надання громадських послуг з перевезення пасажирів залізничними і автомобільними шляхами; розробка регуляторної бази для забезпечення ефективного надання суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів залізничними і автомобільними шляхами; формування ефективного механізму контролю організації надання суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів». Одним із підпунктів передбачено: «розроблення проекту порядку замовлення суспільно важливих пасажирських перевезень на автомобільному транспорті, рекомендацій щодо розрахунку та виплати компенсацій перевізникам за надання суспільно важливих послуг».

На сьогодні Урядом України прийнято дві важливі постанови стосовно удосконалення механізму забезпечення перевезень пільгових категорій громадян, які чинним законодавством віднесені до соціально значущих послуг. Так, постановами Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 196 «Про встановлення державних соціальних нормативів у сфері транспортного обслуговування» (далі – Постанова 196) та № 197 «Деякі питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах» (далі – Постанова 197) визначено державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування населення та унормовано питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду громадським транспортом. Тобто Урядом України запропоновано місцевим органам влади механізм щодо прийняття рішення стосовно монетизації пільг на проїзд усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах.

Відповідно до норм Постанови 197 органи місцевого самоврядування уповноважені прийняти рішення щодо переходу до надання пільг з оплати

проїзду у готівковій формі або залишити чинний порядок надання пільг (компенсації перевізникам за надані послуги з пільгового перевезення пасажирів). А відповідно до норм Постанови 196 встановлено гарантований державою мінімальний рівень кількості поїздок громадським транспортом для окремих пільгових категорій громадян, які пропонується забезпечити грошовою компенсацією.

Ці важливі на сьогодні кроки Уряду дають змогу створити нові підходи щодо фінансування громадських перевезень. У випадку впровадження усіма органами місцевого самоврядування України механізму надання транспортних пільг у готівковій формі усім пільговим категоріям громадян фактично невирішеним залишиться питання відшкодування втрат перевізникам за надання послуг за державними регульованими тарифами (міські перевезення, звичайний режим руху), які зазвичай є нижчими від економічно обґрунтованих. Чинним Законом України «Про автомобільний транспорт», стаття 29, передбачена компенсація перевізникам за перевезення пільгових категорій громадян і перевезення за регульованими тарифами. На практиці державне регулювання тарифів не передбачає для перевізників отримання компенсації. У випадку імплементації європейських норм важливим буде саме застосування умов контракту на надання громадських послуг, як визначає Регламент 1370, при застосуванні положень якого буде забезпечена компенсація перевізникам за надання громадських послуг, зокрема за тарифами, що є нижчими від економічно обґрунтованих.

Висновки

Дотримання європейських підходів щодо діяльності транспорту: доступність транспортних послуг, їх безпека та високий рівень якості; ефективність та прозорість бізнесу – найбільшою мірою стосуються саме вимог до діяльності громадського пасажирського транспорту, який забезпечує масове перевезення пасажирів у містах та між населеними пунктами. Як очікується, імплементація норм Регламенту 1370, відповідно до Плану з виконання Угоди про асоціацію, забезпечить: функціонування громадського транспорту України на більш високому рівні організації; гарантоване фінансове забезпечення громадських послуг; прозорі фінансові взаємовідносини замовник–перевізник–пасажир; публічність громадських послуг; уникнення корупційних ризиків; підвищення ефективності діяльності перевізників.

Який шлях організації співпраці замовників перевезень з транспортними операторами (модель фінансових взаємовідносин: організатор-перевізник)



вибере Україна – ми повинні розглянути це вже найближчими роками. Початковий крок – унормований перехід до надання транспортних пільг з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах у готівковій формі – Урядом України вже зроблено. Суспільство очікує подальших ефективних рішень і позитивних змін для перевізників, споживачів транспортних послуг, а значить, і для країни загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Регламент (ЄС) №1370/2007 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами, що скасовує Регламент (ЄС) № 1191/69 і (ЄС) № 1107/70 Ради. – Режим доступу: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/210/files/socialdimeuuapart2.pdf>.

2. Закон України «Про автомобільний транспорт» : (офіційний текст за станом на 17 січ. 2017 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.

3. Закон Республіки Естонії «Про громадський транспорт» : (офіційний текст за станом на 01 квіт. 2016 р.) / Riigikogu. – Режим доступу: https://www.riigiteataja.ee/failid/vene_uhistranspordiseadus.pdf.

4. Закон Республіки Словенії «Про автомобільний транспорт». – Режим доступу: http://www.mzi.gov.si/en/legislation_and_documents/.

5. Закон Республіки Болгарії «Про автомобільні перевезення» : (офіційний текст за станом

на 11 трав. 2018 р.) / Міністра на транспорта, информационните технологи и съобщенията. – Режим доступу: <https://www.mtitsc.government.bg/bg/category/162>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-ukonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018р. № 197 «Деякі питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/197-2018-%D0%BF>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018р. № 196 «Про встановлення державних соціальних нормативів у сфері транспортного обслуговування». – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vstanovlennya-derzhavnih-socialnih-normativiv-u-sferi-transportnogo-obslugovuvannya>

9. Контракти на перевезення громадським автобусним транспортом : матеріали семінару / Проект ЄС «Підтримка впровадження Транспортної стратегії України».

ГАЛУЗЕВИЙ СЛОВНИК: «УРУХОМНИК»

Із метою вдосконалення національної терміносистеми в галузі та водночас для узгодження її з міжнародними термінами пропонуємо автотранспортній спільноті розпочати роботу над укладанням галузевого тлумачно-перекладного словника. Журнал «Автошляховик України», як було зазначено в №1 (253) 2018 р., започатковує рубрику «Галузевий словник», де в цьому та у наступних випусках публікуватиме розроблені нами визначення найпроблемніших термінів українською мовою із зазначенням їх відповідників в інших мовах та з коментарями щодо їх утворення й сфери застосування.

Зауваги та пропозиції до проекту просимо надавати в редакцію на е-мейл: ikoranytsya@insat.org.ua темою «Галузевий словник».

Одним із найбільш дискусійних термінів автотранспортної галузі є урухомник (рос. «привод»). Термін «привод» у російській мові має прозоре походження – від «приводить в движение», у той час

як в українській цьому словосполученню відповідає «надавати руху» або «урухомлювати». Саме тому українські термінознавці наполягають на використанні похідного від українського кореня терміну «урухомник» замість кальки «привод» [3, 4].

A.62 урухомник; <i>привод</i> (Нд); <i>привід</i> (Нд)* Механізм чи сукупність механізмів, призначених урухомлювати машини чи механізми	ru	привод
--	----	--------

На наш погляд, таке визначення – неповне, оскільки «механізм», наприклад, [5] – це «пристрій, що передає або перетворює рух».

Тобто визначення терміну не містить джерела енергії – такий «урухомник» не може власне «урухомлювати машини чи механізми», як зазначено в A.62 [1].

* (Нд) – означає «недозволені для використання терміни» згідно з 7.4.6 [2]