

## ПЕРСПЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

Для вирішення проблем, пов'язаних з недофінансуванням пасажирських перевезень, запропоновано перспективний механізм відшкодування бюджетної заборгованості Державній адміністрації залізничного транспорту України, що базується на застосуванні облигацій державної внутрішньої позики.

*Ключові слова: пільги на проїзд, рухомий склад, послуги з перевезень*

Для решения проблем, связанных с недофинансированием пассажирских перевозок, предложен перспективный механизм возмещения бюджетной задолженности Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины, основанный на использовании облигаций государственного внутреннего займа.

*Ключевые слова: льготы на проезд, подвижной состав, услуги по перевозкам*

For the decision from the problems connected with insufficient financing of passenger transportations, the perspective mechanism of compensation of budgetary debts of the State administration of a railway transportation of Ukraine, based on use of bonds of the state internal loan is offered.

*Keywords: travel privileges, a rolling stock, services in transportations*

### Постановка проблеми в загальному вигляді

Укрзалізниця, відповідно до чинного законодавства України, постійно та безвідмовно перевозить пільгові категорії населення: ветеранів війни та праці, учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, пенсіонерів за віком, студентів вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації, учнів професійно-технічних навчальних закладів, дітей віком від 6 до 14 років та ін. (всього 26 категорій громадян). Такого роду послуги надаються безоплатно або із значними знижками й обмежують фінансові можливості пасажирського залізничного комплексу щодо оновлення рухомого складу.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми, пов'язані з наданням пільг, з удосконаленням механізмів контролю, фінансування та управління пільговими пасажирськими перевезеннями, викликають значний інтерес з боку перевізників, державних органів та органів місцевого самоврядування та є одним із стратегічних завдань Програми економічних реформ України на 2010-2014 рр. [1].

Гострота проблеми зумовлена тим, що:

- по-перше, надання громадянам встановлених законодавством пільг на проїзд є одним з головних завдань реалізації державної політики

у сфері соціального захисту населення, тому держава повинна взяти на себе зобов'язання щодо забезпечення реалізації поставленого завдання і фінансування пільгових перевезень;

- по-друге, пільгами на проїзд користується значна частина населення України. Згідно з висновками Рахункової палати України, майже 12 млн осіб мають право на пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку [2];

- по-третє, у процесі організації пільгових перевезень у підприємств-перевізників утворюються значні збитки, які згідно із законодавством України повинні компенсуватися. Так, відповідно до статті 9 Закону України «Про залізничний транспорт», збитки залізничного транспорту загального користування від застосування пільгових тарифів слід відшкодувати залізницям за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг [3];

- по-четверте, суми фактично отриманих компенсацій не достатні, а механізм їхнього обґрунтування і надання законодавчо не врегульовано. За результатами аудиту Рахункової палати України заборгованість місцевих бюджетів по коштах субвенції за несплату компенсацій за надані пільги станом на 1 січня 2009 р. за звітними даними Державного казначейства України становила 93,8 млн грн, за да-

ними Міністерства транспорту та зв'язку складала 613 млн грн, тобто була у 6,5 разу більше. Аудиторським висновком підтверджується, що управління коштами субвенції здійснюється незадовільно, а необґрунтоване планування субвенції та незабезпечення контролю за її використанням призводить до невиконання 16 законодавчих актів. Основними причинами незадовільного стану відносин визнано відсутність законодавчого врегулювання порядку обліку фактичних поїздок пільговиків та визначення обсягів компенсаційних виплат транспортним підприємствам [2].

#### **Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів**

Висновки Рахункової палати України узгоджуються з даними Укрзалізниці.

Експлуатаційні витрати, доходи від перевезень, фінансовий результат, відсоток покриття витрат доходами, сума, яка належить до компенсації за перевезення пільгових категорій пасажирів, і фактично отримана сума компенсації наведені у табл. 1.

Виходячи із значень наведених показників заборгованість центральних та місцевих органів виконавчої влади (Міністерства освіти і науки, Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, обласних державних адміністрацій) за перевезення пільгових категорій пасажирів перед Укрзалізницею за період 2007-2010 рр. становитиме 1 183 млн грн при загальній заборгованості – 8 430 млн грн (на підставі статті 9 Закону України «Про залізничний транспорт» тарифи на перевезення пасажирів і багажу в приміському сполученні встановлюються відповідними залізницями за погодженням з місцевими органами виконавчої влади. При рівні тарифів, що не забезпечують рентабельності цих перевезень, збитки залізниць компенсуються із місцевих бюджетів [3]).

Вищезазначена заборгованість сприяє збільшенню дефіциту бюджету Укрзалізниці, що не дає можливості оновлювати приміський рухомий склад для перевезення пасажирів (на підставі статті 10 Закону України «Про залізничний транспорт» будівництво і реконструкція (у тому числі електрифікація) залізничних ліній, вокзалів, пішохідних мостів і тунелів, пасажирських платформ та інших об'єктів залізничного транспорту, пов'язаних з обслуговуванням населення регіону, придбання електропоїздів та дизель-поїздів для приміського сполучення здійснюються за рахунок коштів залізниць із залученням коштів місцевих бюджетів, а також інших коштів [3]).

Таблиця 1  
**Фінансово-економічні показники за пасажирським перевезеннями у приміському сполученні на залізничному транспорті**

Показник	Фактично по роках			Очікувані дані 2010 р.	Всього за 2007-2010 рр.
	2007	2008	2009		
Всього перевезено пасажирів, млн чол.	388	385	370	365	1508
Доходи від перевезень, млн грн	240	310	360	340	1250
Експлуатаційні витрати, млн грн	1530	2180	2940	3030	9680
Фінансовий результат, млн грн	-1290	-1870	-2580	-2690	-8430
Відсоток покриття, %	15,7	14,2	12,2	11,2	12,9
Належить до компенсації, всього, млн грн	300	373	510	540	1723
У т.ч. від облдержадміністрацій	185	230	331	335	1081
Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту	35	26	31	31	123
Міністерства освіти і науки	80	117	148	174	519
Отримано компенсації, всього, млн грн	123	154	164	99	540
У т.ч. від облдержадміністрацій	93	116	126	80	415
Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту	0	0	0	0	0
Міністерства освіти і науки	30	38	38	19	125
Недоотримана компенсація, млн грн	-177	-219	-346	-441	-1183
Відсоток оплати компенсації, %	41	41	32	18	31

У серпні 2010 р. Management Consulting Group було проведено дослідження стосовно оцінки пасажирами тарифної політики у приміському сполученні та можливості підвищення тарифів з метою подолання збитковості та забезпечення розвитку приміських перевезень. У семи містах України (Київ, Львів, Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Одеса, Сімферополь) було опитано 350 респондентів (по 50 у кожному місті) за стратифікованою, двоступеневою з принципом квотування на етапі відбору пільгових/не пільгових категорій пасажирів вибіркою [4].

Як свідчать результати обробки отриманої інформації (табл. 2):

Таблиця 2

Результати опитування пасажирів		
Питання з варіантами відповідей	Категорія пасажирів	
	пільговик	не пільговик
1	2	3
Як часто Ви користуєтеся приміськими поїздами?		
декілька разів на місяць	51,7	58,7
декілька разів на тиждень і частіше	48,3	41,3
Зазвичай Ви користуєтеся електричками/приміськими поїздами		
для ділових поїздок	35,5	38,9
для особистих поїздок	62,7	59,3
Як Ви думаєте, за рахунок чого можна компенсувати збитки від приміських перевезень?		
за рахунок збільшення компенсацій від бюджетів усіх рівнів	31,2	42,0
За яких умов Ви готові платити більше за квиток на приміські перевезення?		
з підвищенням рівня комфорту	27,0	46,5
у разі збільшення швидкості руху приміських поїздів	8,4	12,2
якщо буду впевнений/а, що гроші підуть на оновлення рухомого складу	4,5	5,2
не готовий/а платити більше	64,0	43,0
Яку суму Ви готові витратити на разову поїздку електричкою без шкоди Вашому гаманцеві?		
до 10 грн	46,9	44,9
10-20 грн	15,6	36,7
важко сказати	25,0	4,1
На Вашу думку, хто формує тариф на приміські перевезення?		
Укрзалізниця	42,1	45,3
Мінтрансв'язку	28,1	27,3
Кабінет Міністрів, органи центральної влади	11,8	15,1
обласні адміністрації, обласні ради	3,9	9,3
важко сказати	9,9	16,3
Що повинно компенсувати витрати української залізниці за перевезення пільгових категорій населення?		
Державний бюджет	63,5	65,1
місцеві бюджети	12,4	15,7
Укрзалізниця	11,8	9,9
Пенсійний фонд	8,4	9,3
Міністерство освіти і науки	0,6	2,3
Міністерство з надзвичайних ситуацій	-	0,6

Таблиця 2 (закінчення)

1	2	3
олігархи	0,6	-
не повинні компенсуватися	1,1	1,2
важко сказати	8,4	6,4
Чи повинна держава компенсувати малозабезпеченим категоріям населення підвищення тарифів на приміські перевезення? На скільки у процентному співвідношенні?		
30 % від підвищення	15,2	22,7
50 %	39,3	39,0
70 %	7,9	4,7
100 %	19,1	9,3
не повинні компенсуватися	5,1	9,3
важко сказати	13,5	15,1
Скільки коштує один новий приміський поїзд?		
до 1 млн грн	12,9	18,0
1-10 млн грн	40,4	35,5
10-20 млн грн	15,2	18,0
20-30 млн грн	6,2	4,7
більше 30 млн грн	4,5	4,7
важко сказати	20,8	19,2
Місцеві бюджети не в достатній мірі компенсують витрати за перевезення пільговиків. У зв'язку з цим чи готові Ви вимагати від місцевої влади виплату компенсацій з метою збереження приміських пасажирських перевезень?		
не готовий/а	59,0	18,6
готовий/а	29,2	8,7
важко сказати	18,8	1,2
Яким чином Ви готові вимагати від місцевої влади виплату компенсацій пільгових категорій населення?		
мітинги	31,9	18,8
листи у відповідні інстанції	36,2	68,2
через суд	10,1	25,0
важко сказати	33,3	6,3

• 51,0 % пасажирів мають пільги на проїзд, 49,0 % пільг не мають, отже на одного платного пасажиря припадає мінімум один безплатний пасажир;

• 79,8 % пасажирів безкоштовно їздять у поїздах приміського сполучення, 9,0 % мають 50 % знижку протягом періоду з 1 жовтня по 15 травня щороку, 5,6 % користуються 50 % знижкою у загальних та плацкартних вагонах всіх категорій з 28 серпня по 28 червня, 4,5 % здійснюють поїздки за абонементні квитки, по 2,8 % мають 25,0 % знижку від вартості квитка без часових обмежень або 50,0 % знижку один раз



Рис. 1. Структура пільгових пасажирів за видами пільг на пасажирські перевезення залізничного транспорту, %

- регулярність користування приміським залізничним транспортом більше пов'язана з особистими поїздками, ніж з діловими. Залежно від категорії респондентів більшість опитаних (61,0 %) відвідує родичів декілька разів на місяць, а кожен третій кваліфікований робітник та службовець користується цим видом транспорту по роботі. Для ділових поїздок користуються транспортом 35,5 % пільговиків та 38,9 % платних пасажирів;

- серед опитаних пасажирів пільгових категорій 79,8 % найчастіше користуються безкоштовним проїздом у приміських поїздах. В основному це стосується пенсіонерів із середньомісячним доходом від 700 до 1000 грн;

- кожен другий опитаний (48,0 %) вважає пасажирські перевезення не збитковими. З міст, що брали участь у дослідженні, тільки мешканці Львова визнали, що пасажирські перевезення є збитковими (40,0 %). Більшість опитаних мешканців Києва (60,0 %), Дніпропетровська (64,0 %), Донецька (52,0 %), Одеси (56,0 %) впевнена в тому, що пасажирські перевезення не збиткові;

- з тих, що визнали пасажирські перевезення збитковими, 36,6 % вважають, що компенсувати збитки від приміських перевезень можна за рахунок збільшення розмірів компенсації від бюджетів усіх рівнів. Так вважає більшість пасажирів, що не

належать до пільгових категорій населення. Інша частина опитаних не обізнана з можливими варіантами компенсації збитків;

- пільгові категорії населення (64,0 %) не готові платити більше за проїзд на приміському транспорті ні за яких умов. Тільки кожен четвертий (27,0 %) при підвищенні комфорту потенційно готовий платити більше. Платоспроможність серед не пільгових категорій вища. Кожен другий здатен платити більше за умов підвищення рівня комфорту;

- приміські пасажири (45,9 %) готові витратити на разову поїздку до 10 грн. Кожен третій пасажир не пільгової категорії може дозволити витратити на разову поїздку від 10 до 20 грн;

- 44,0 % пасажирів, не залежно від категорії, вважають, що тарифи на приміські перевезення формує сама Укрзалізниця. Лише кожен третій (28,0 %) респондент гадає, що Мінтрансв'язку є тим державним органом, який здатен формувати тарифи на пасажирські перевезення;

- 64,0 % пасажирів не залежно від категорії, висловилися, що компенсувати витрати Укрзалізниці за перевезення пільгових категорій населення повинні державні бюджети. Дезорієнтація у цій ситуації, необізнаність стосовно збитковості чи беззбитковості перевезень – усе це призвело до парадоксальної відповіді кожного 10-го пасажира (10,5 %), що Укрзалізниці сама Укрзалізниця повинна компенсувати витрати;

- У цілому (39,2 %) пасажири впевнені, що держава має встановити компенсацію малозабезпеченим категоріям населення в розмірі 50,0 % підвищення тарифів на приміські перевезення. Кожен 10-й не пільговик та кожен 20-й пільговик вважає, що держава не повинна нічого компенсувати Укрзалізниці;

- більшість опитаних (75,2 %) нічого не чули (не читали) про підвищення тарифів на приміські перевезення. 78,5 % висловилися, що саме засоби масової інформації є найкращим шляхом для інформування пасажирів відносно підвищення тарифів на залізничному транспорті. 37,2 % респондентів інформування біля кас сприймають як ще одну можливість сповістити громадян про підвищення тарифів;

- 38,0 % всіх опитаних пасажирів впевнені, що один новий приміський поїзд коштує від 1 до 10 млн грн. Саме тому серед пасажирів досить часто виникає питання, чому Укрзалізниця не може закупити нові вагони. Тільки кожен 20 опитаний (4,6 %) назвав суму більше 30 млн грн, за яку можна придбати новий рухомий склад;

- соціальна активність опитаних пасажирів досить низька. Захищати власні інтереси готовий

Глибока збитковість перевезень у приміському сполученні, розповсюдженість соціальних пільг, обмежені можливості щодо підвищення приміських тарифів, відсутність адекватних дотацій у зв'язку із законодавчо неврегульованим порядком обліку фактичних поїздок та визначенням компенсаційних виплат вимагають впровадження комплексу заходів з удосконалення механізму відшкодування бюджетної заборгованості перед Укрзалізницею. Основним базисом є конвертування заборгованості перед Укрзалізницею за перевезення пасажирів в приміському сполученні (повної або лише пільгових категорій) у цінні папери відповідних бюджетів з подальшим погашенням цінними паперами боргів комерційних банків за реінвестування (за останній час сумарний борг комерційних банків за реінвестування складає понад 80 млрд грн).

Для цього необхідно:

1) розробити та прийняти Постанову Кабінету Міністрів України «Про порядок застосування цінних паперів в розрахунках з Укрзалізницею за пільгові перевезення пасажирів». Дана постанова має передбачати випуск цінних паперів (облігацій державної внутрішньої позики (ОДВП), векселів) на суму заборгованості державних органів перед Укрзалізницею;

2) для звірки даних щодо заборгованості, відповідні підрозділи державних органів та Укрзалізниця подають до Державного Казначейства України реєстри із заборгованості. У майбутньому для оформлення належним чином даних про одержані пасажирами (пільговиками) транспортні послуги в розрізі територій та бюджетів повинна бути створена інформаційна система АСК «Пільгові перевезення пасажирів»;

3) Державне Казначейство зараховує на рахунки у цінних паперах належну кількість облігацій або векселів відповідного державного органу залежно від заборгованості перед Укрзалізницею. Після отримання цінних паперів державні органи погашають свою заборгованість перед Укрзалізницею;

4) Укрзалізниця укладає угоду на купівлю/продаж цінних паперів з торговцем цінними паперами (компанією з управління активами, яка має ліцензію на здійснення діяльності з випуску

та обігу цінних паперів) та агентський договір із заводом-виробником товарно-матеріальних цінностей на придбання рухомого складу, запчастин та обладнання за кошти від реалізації цінних паперів;

5) торговець цінними паперами реалізує облігації або векселі через комерційний банк, у якого є зобов'язання перед державою у зв'язку з отриманням рефінансування від Національного банку України. Банк погашає перед державою частину своїх зобов'язань в якості цінних паперів, отриманих від торговця цінними паперами.

Схематично послідовність взаємовідносин в процесі реалізації запропонованого механізму фінансування пільгових пасажирських перевезень наведено на рис. 2.

Беручи до уваги, що заборгованість державного бюджету перед Укрзалізницею за попередні роки складає 8 430 млн грн, то використання запропонованих заходів при обміні та продажу цінних паперів з дисконтом не більше 20,0 % дозволить отримати дохід в розмірі 6 744 млн грн.

Отримані кошти будуть використані:

- на оновлення рухомого складу Укрзалізниці та придбання інших товарно-матеріальних цінностей;

- створення автоматизованої системи персоналізованого обліку пільгових пасажирів, яка дасть змогу врахувати кількість перевезених пасажирів та суму компенсації (ця сума перевищить існуючу в 3-4 рази і за рік складе близько 1,5 млрд грн. Недооблік відбувається у зв'язку з тим, що на даний момент пільговики для здійснення поїздки надають лише відповідні посвідчення, без придбання пільгового квитка у касі).

## Висновок

При реалізації вказаного плану дій, держава та Укрзалізниця отримають такі вигоди:

- заборгованість державних органів перед Укрзалізницею за попередні роки буде погашена;

- українське підприємство-виробник отримає замовлення на виготовлення продукції, що забезпечить завантаження виробничих потужностей та робочі місця;

- комерційний банк за рахунок реалізації цінних паперів зменшить свою заборгованість перед Національним банком України та підвищить свою репутацію у світових фінансових колах;

- Укрзалізниця від реалізації цінних паперів оновить рухомий склад, який експлуатується в приміському сполученні та конструктивно не відповідає сучасним вимогам за швидкістю та комфортом;

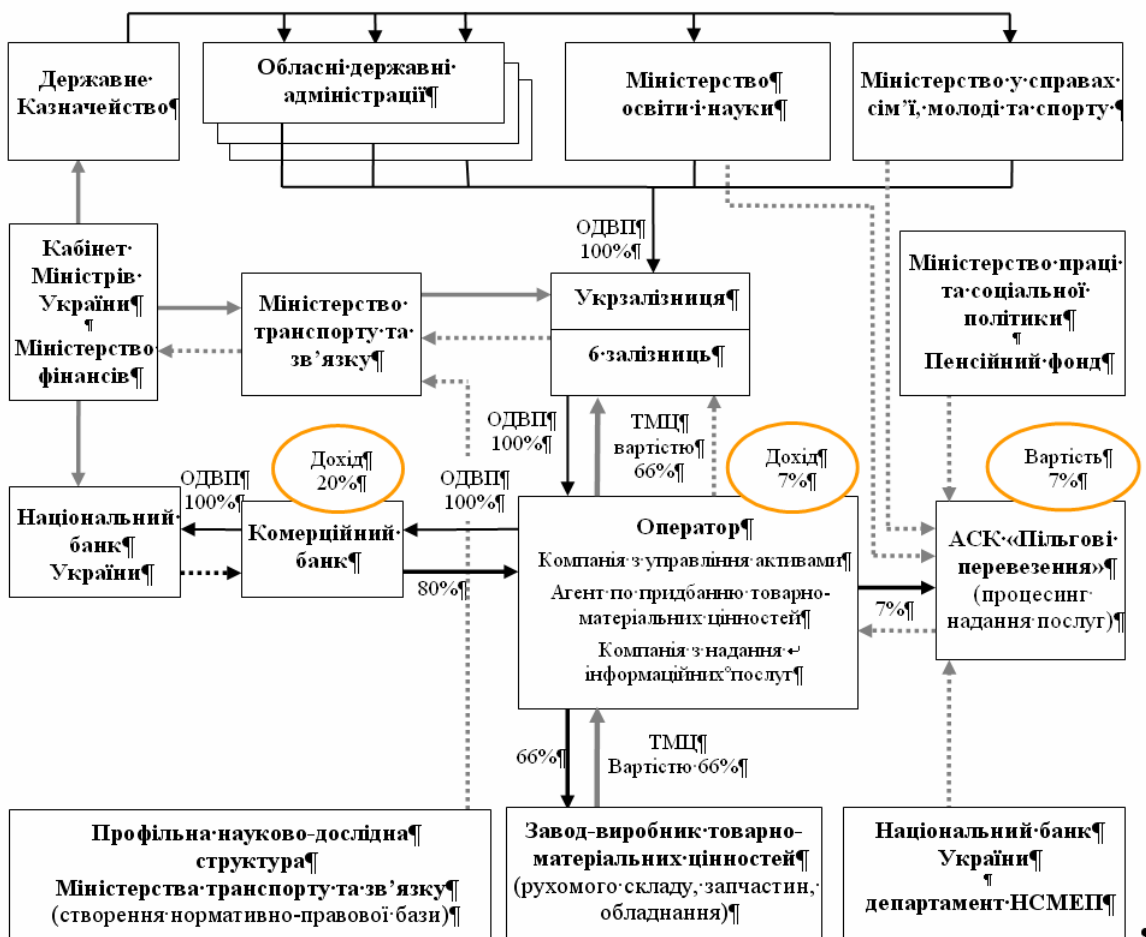


Рис. 2. Схема руху інструментів реалізації перспективного механізму фінансування пасажирських перевезень на залізничному транспорті:

- рух облігацій державної внутрішньої позики (ОДВП)
- рух грошових коштів
- ..... рух заліку реінвестування
- ..... рух інформації та листування
- рух нормативних документів
- рух товарно-матеріальних цінностей (ТМЦ): рухомого складу, запчастин, обладнання

- за рахунок оновлення рухомого складу Укрзалізниця матиме можливість надавати більш якісні послуги з перевезення та підтримувати безпеку руху на необхідному рівні;
- буде реалізований проект АСК «Пільгові перевезення» (процесинг надання послуг) для запровадження системи електронного персоналізованого обліку та оплати наданих Укрзалізницею транспортних послуг пільговим категоріям пасажирів;
- застосування електронних карток надасть Укрзалізниці можливість отримувати у автоматичному режимі оперативну та достовірну інформацію про надані послуги в розрізі категорій пасажирів, територій і бюджетів, допоможе більш ефективно керувати процесом перевезення пасажирів, створить технічні можливості обґрунтування надання адресної грошової допомоги.

## БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>
2. Державні гарантії на пільговий проїзд не забезпечуються. Розглянуто Колегією Рахункової палати 11.06.2009 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/>
3. Закон України «Про залізничний транспорт»: Закон України № 227396-ВС від 4.07.96 [Текст]. – К., 1996. – 6 с.
4. Інформаційний матеріал до соціологічного дослідження на тему: ставлення пасажирів приміської слідування до тарифної політики Укрзалізниці [Текст]. – К.: MCG, 2010. – 17 с.

Надійшла до редколегії 09.06.2010.  
Прийнята до друку 16.06.2010.