

УДК [656.224(-214):332.1:658.5]

В. О. ЗАДОЯ^{1*}

^{1*} Каф. «Економіка та менеджмент», Дніпропетровський національний університет залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна, вул. Лазаряна, 2, 49010, Дніпропетровськ, Україна, тел. +38 (056) 373 15 80, ел.пошта slava_zadoya@mail.ru

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ УКРЗАЛІЗНИЦІ І РЕГІОНАЛЬНИХ ДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ

Вступ: У статті визначаються шляхи формування регіональної політики «Укрзалізниці», яка буде направлена на організацію ефективної взаємодії з регіональними суб'єктами управління із забезпечення економічних і стратегічних інтересів «Укрзалізниці» в регіонах за умови виконання усіх соціально значущих функцій. **Мета роботи** – полягає у вивченні існуючої регіональної, адміністративної та правової політики взаємодії Укрзалізниці і регіональних державних суб'єктів управління при реалізації виробничих процесів, а також надаються рекомендації її удосконалення. **Результати:** систематизовано комплекс організаційно-економічних заходів, спрямованих на реалізацію потенціалу взаємодії Укрзалізниці і регіональних державних суб'єктів управління в цілому на регіональному рівні. **Висновки:** визначені можливості виявлення паритетних взаємовигідних відносин, із врахуванням соціально-економічних і географічних особливостей регіону, що здійснюються в умовах взаємодії і розвитку конкуренції на залізничному транспорті, а також з іншими видами транспорту.

Ключові слова: регіональна політика, залізничний транспорт, приміські перевезення, дотації.

Вступ

Державна адміністрація залізничного транспорту «Укрзаліниця», як єдиний виробничо-господарський комплекс залізничного транспорту України, здійснює свою діяльність на території практично всіх регіональних суб'єктів України, які мають свої яскраво виражені індивідуальні особливості.

Тому найважливішим елементом роботи «Укрзалізниці», є формування взаємовигідних, партнерських відносин в кожному конкретному регіоні на основі загальних положень.

Враховуючи, що територія України становить більше 600 тис. кв. км, необхідність надійного транспортного обслуговування споживачів транспортних послуг з мінімально можливими витратами є однією з головних умов успішного функціонування економіки регіонів і країни в цілому [1].

Регіони України відрізняються за розмірами території, чисельністю населення, доходами бюджетів, рівнем життя людей і економічного розвитку, запасами природних ресурсів, виробничим потенціалом. Тому транспортне обслуговування регіонів повинне здійснюватися з урахуванням їх специфічних особливостей, що створює безліч варіантів при здійсненні взає-

модії «Укрзалізниці» і регіонів в особі органів державної влади, промислових підприємств і населення.

Мета роботи

Баланс інтересів між виробниками і споживачами транспортних послуг. покликаний забезпечити врахування цих чинників, а також підвищенню ефективності їх взаємодії

Виходячи з поставлених завдань і повинна формуватися регіональна політика «Укрзалізниці», яка буде направлена на організацію ефективної взаємодії з регіональними суб'єктами управління із забезпечення економічних і стратегічних інтересів «Укрзалізниці» в регіонах за умови виконання всіх соціально значущих функцій.

Регіональна політика повинна будуватися на основі паритетних взаємовигідних відносин, із врахуванням соціально-економічних і географічних особливостей і здійснюватися в умовах взаємодії і розвитку конкуренції на залізничному транспорті, а також з іншими видами транспорту.

Основою взаємодії з регіонами повинно стати затвердження угод про співпрацю [2].

Регіони України мають свої виконавчі органи, органи місцевого самоврядування, самостійно формують місцеві бюджети, відповідальні за створення необхідних умов життя населення і розвиток економіки на своїй території відповідно до Конституції і законодавства України.

Такий статус регіональних суб'єктів дозволяє підприємствам залізничного транспорту (залізницям) вибудовувати взаємодію з регіонами тільки на основі взаємовигідних угод і договорів про співпрацю, що укладаються на добровільній основі, відповідно до законодавства України.

Системну основу взаємодії галузі і регіонів поклав «Закон України про залізничний транспорт» [3].

У цьому документі чітко сказано, що відносини відокремлених структурних підприємств залізниці з місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базуються на податковій і договірній основі відповідно до чинного законодавства України.

До компетенції цих органів належать: контроль за роботою залізничного приміського пасажирського транспорту і вокзалів, погодження тарифів у приміських сполученнях, погодження питань щодо пунктів зупинок, закриття залізничних станцій для обслуговування пасажирів, автомобільних переїздів через залізничні колії [4].

Для вдосконалення регіональної політики доцільно зосередитися на стратегічних питаннях — вдосконалення роботи пасажирського комплексу, і в першу чергу приміських перевезень, залучення вантажів на залізничний транспорт, розміщення замовлень на промислових підприємствах регіонів, робота соціальної сфери.

Угоди між залізницями та регіональною владою повинні створювати сприятливі умови для ухвалення управлінських рішень, проведення заходів щодо вдосконалення транспортного обслуговування регіонів і підвищення ефективності роботи підприємств транспортної галузі, а також повинні відображати такі питання, як-то:

- реалізації структурних перетворень в галузі;
- організація приміських перевезень, у тому числі регулювання тарифів, компенсація

збитків, здійснення перевезень на основі державного замовлення, створення приміських компаній;

- експлуатація малодіяльних ліній;
- реструктуризація або часткове списання кредиторської заборгованості, списання пені і штрафів;
- утримання установ охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, об'єктів житлово-комунального господарства;
- придбання і ремонт рухомого складу;
- будівництво соціально значущих для регіонів об'єктів інфраструктури залізниць;
- забезпечення безпеки перевезень, екологічної і санітарно-епідеміологічної безпеки;
- зайнятість і працевлаштування працівників галузі, що вивільняються;
- використання промислового потенціалу регіонів.

З метою вдосконалення взаємодії з регіонами Державна адміністрація залізничного транспорту «Укрзалізниця» доцільно розробити:

- Угоду між «Укрзалізницею», залізницею і регіональним суб'єктом управління про взаємодію і співпрацю в період реформування залізничного транспорту;
- Договір з організації приміських пасажирських перевезень як державне замовлення регіону;
- Положення про порядок формування тарифів на перевезення пасажирів залізничним транспортом в приміському сполученні на території відповідної області (якщо перевезення здійснюються по декількох областях).

Ці угоди необхідно розробити відповідно до Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України [5] та наказу Міністерства інфраструктури України "Про затвердження тарифів на перевезення пасажирів, багажу та вантажобагажу залізничним транспортом у внутрішнь-одержавному сполученні" [6].

Вони повинні визначити єдиний механізм розрахунку тарифів на перевезення пасажирів залізничним транспортом в регіональних перевезеннях і вирішити наступні завдання:

- створення механізму узгодження інтересів підприємств, що надають послуги і споживачів;
- захисту економічних інтересів споживачів від монопольного підвищення тарифів;

– виявлення непродуктивних витрат і внутрішніх резервів підприємства з метою підвищення ефективності перевезень;

– економічно обґрунтованого розподілу витрат між видами послуг і регіональними суб'єктами державного управління.

Також ними повинно встановлювати вимоги до форм інформаційного забезпечення, необхідного для проведення експертизи ціноутворення і встановлення тарифів на перевезення пасажирів залізничним транспортом в приміському сполученні.

Результат

Найважливішим елементом взаємодії «Укрзалізниця» з регіонами України є приміські перевезення, соціально значущі для регіонів, але збиткові для «Укрзалізниця».

Наприклад, з початку 2014 року Придніпровська магістраль у приміському сегменті пасажирських перевезень надала послуги 5 млн 651,8 тис. пасажирів платної категорії, що на 88,7 тис. чол. (або 1,6%) більше, ніж торік (5 млн 563,1 тис. осіб).

Водночас збільшилася і кількість пасажирів-пільговиків, які скористалися послугами залізниці у приміському сполученні, – з 2 млн 858,2 тис. осіб до 3 млн 200,4 тис. осіб (+342,2 тис. осіб, або +12%). Пасажири пільгових категорій становили 56,6% від загальної кількості пасажирів, перевезених за цей період приміськими поїздами магістралі.

На жаль, також суттєво зросла заборгованість місцевих держадміністрацій за перевезення пасажирів за соціальними тарифами.

Зокрема, за фактичні перевезення пасажирів-пільговиків приміськими поїздами магістралі нараховано 27 млн 306,1 тис. грн. Від місцевих держадміністрацій, які виступають замовниками цих перевезень, отримано тільки 13 млн 115 тис. грн компенсацій, що на 3 млн 481,1 тис. грн менше, ніж за аналогічний період минулого року і не складає навіть половини суми, що підлягає відшкодуванню (48%) [7].

Низький відсоток компенсації залізниці її витрат на приміські перевезення пасажирів-пільговиків ускладнює виконання поточного ремонту моторвагонного рухомого складу, його оновлення, а також змушує залізничників стягувати належну їм компенсацію у судовому порядку.

Питання подолання збитковості приміських перевезень в умовах реформування залізничного транспорту України є одним з найважливіших.

Доходи від продажу квитків покривають витрати тільки на 15-20 %, але вирішити питання простим збільшенням тарифу у п'ять–шість разів неможливо, зважаючи на слабку соціальну захищеність і низьку платоспроможність більшості населення.

У рішенні даного питання актуальною є раціональна організація приміських перевезень, яка повинна удосконалюватися на нормативній основі.

Основними напрямками такої роботи є:

– вдосконалення методики розрахунку собівартості перевезень з метою виключення віднесення необґрунтованих витрат на приміські перевезення;

– розробка механізму компенсації витрат від проїзду військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів, ветеранів, інвалідів і інших пільгових категорій пасажирів, пільги яким передбачені законодавством;

– розробка порядку встановлення тарифів на приміські перевезення, що передбачає: у разі регулювання тарифів регіональною владою і встановлення їх нижче за собівартість, компенсація втрат в доходах «Укрзалізниця» повинна здійснюватися з місцевих бюджетів. За відсутності регулювання з боку регіональної влади тарифи повинні встановлюватися на рівні не нижче, ніж економічно обґрунтовані витрати;

– створення правової основи на законодавчому рівні для переведення організації приміських перевезень на договірну основу як державне замовлення регіональних суб'єктів державного управління;

– розробка методичних рекомендацій зі створення приміських пасажирських компаній.

В даний час на всій мережі залізниць підтримка пасажирських перевезень в приміському сполученні регіонами здійснюється у формі компенсації збитків.

Отримання компенсацій є неперспективним напрямом при організації приміських перевезень, оскільки не має достатньої правової основи.

Перевезення вантажу, пасажирів, багажу здійснюється за договором перевезення. Дого-

вір перевезення – вид цивільно-правового договору про надання послуг.

Згідно Цивільного кодексу України сторонами договору перевезення є перевізник і пасажир. Регіональна державна адміністрація не є учасником цього процесу [8].

Проте законодавчо дане питання частково врегульовано. Компенсування збитків від перевезень пільгових категорій пасажирів передбачено статтею 9 Закону України “Про залізничний транспорт” і Постановою КМУ від 22.04.97 р. № 379 “Про заходи щодо поліпшення транспортного обслуговування населення і виготовленні транспортних засобів для перевезення пасажирів” [9]. Регіональним суб'єктам державного управління надано право проводити державне регулювання тарифів на перевезення пасажирів в приміському сполученні за умови відшкодування виникаючих збитків за рахунок їх бюджетів. Тому залізниці мають право на компенсацію збитків в цій частині.

Також в державному бюджеті щорічно передбачаються кошти на компенсацію випадючих доходів від пільгового проїзду пасажирів, які перераховуються у вигляді трансфертів до регіональних бюджетів для їх подальшої передачі транспортним організаціям. Але суми, які фактично перераховуються залізницям за перевезення пільгових категорій пасажирів, становлять, зазвичай, лише невелику частину від запланованого в бюджеті. Не говорячи вже про те, що реальні витрати на пільгові перевезення набагато більше сум, закладених у бюджеті (рівень покриття регіонами збитків складає в середньому 33 %, а прямими грошовими коштами - тільки 12 %).

В той же час приміські перевезення мають переважно регіональне значення, але законодавчо це не закріплено, у зв'язку з чим регіональні і місцеві адміністрації відповідальності за їх організацію і якість фактично не несуть.

Одним з варіантів рішення проблеми могло би стати переведення організації приміських перевезень на договірну основу, як державного замовлення регіонального суб'єкта державного управління, з повною оплатою замовлених і виконаних перевезень. Але не дивлячись на те, що залізниці несуть істотне соціальне навантаження в регіонах, що виражається в збитках від здійснення приміських перевезень, у них немає правових підстав вимагати від регіональної влади повної компенсації витрат за договором.

При цьому регіональні адміністрації у ряді випадків не визнають в повному об'ємі ті витрати, які залізниці відносять на приміські перевезення, вважаючи їх завищеними.

Виходом з складної ситуації може бути перехід на спільну з регіонами організацію приміських перевезень, як це практикується в Росії, де успішно функціонують близько 15 спільних акціонерних компаній. Але створення спільних приміських компаній в нашому правовому полі практично не можливе. Тому за весь цей час на залізницях України не створено жодної спільної приміської компанії.

Також, якщо звернутися до досвіду Росії, слід зазначити, що сприяло рішення питань організації приміського сполучення федеральний закон «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації», в якому до повноважень суб'єктів Російської Федерації віднесена «організація транспортного обслуговування населення залізничним транспортом (приміське і міжмуниципальне сполучення)». Дані повноваження повинні здійснюватися суб'єктами Російської Федерації «самостійно і за рахунок коштів бюджету суб'єкта Російської Федерації».

Фактично даною нормою було законодавчо закріплено покладання обов'язків, відповідальності і фінансового забезпечення організації приміських перевезень на суб'єкти Російської Федерації.

І в цих умовах стало реальним переведення приміського руху на державне замовлення і (або) створення спільних приміських компаній.

Отже перехід на державне замовлення і спільну з регіонами організацію приміських перевезень на беззбитковій основі в Україні можливо буде здійснити тільки при зміні законодавчої і нормативної бази, або ж внесення поправок до Бюджетного і Податкового кодексу України.

На основі нових редакцій Бюджетного і Податкового кодексів формуватимуться державний і регіональні бюджети, на підставі яких регіональні суб'єкти України повинні будуть здійснювати покладені на них функції з організації приміських перевезень.

Також важливо, щоб залізниці, спільно з адміністраціями регіонів проводили підготовчу роботу до економічних взаємостосунків на новій основі, включаючи науково-методичне забезпечення.

При внесенні вище названих змін фінансове забезпечення і відповідальність за організацію приміського руху (всіма видами транспорту), буде покладено на регіональну і місцеву владу і послідовність дій Державної адміністрації залізничного транспорту «Укрзалізниця» при спільній з регіонами організації приміських перевезень повинна полягати в наступному:

1. Необхідне уточнення об'ємів залізничних приміських перевезень в конкретних регіонах. Може скластися ситуація, що місцеві органи самоуправління регіону як замовник і організатор приміського руху схоче його організувати на основі інших видів транспорту (автобусного, автомобільного, річкового). В такому разі збиткові залізничні приміські перевезення в цьому регіоні повинні зменшуватися або припинитися. На прибуткових напрямках «Укрзалізниця» здійснює перевезення самостійно без участі адміністрації регіону;

2. Більшість регіонів украї потребує залізничних приміських перевезень. Тому «Укрзалізниця» повинна запропонувати здійснювати їх на договірній основі, як державне замовлення, з повною оплатою витрат із коштів місцевого бюджету. Адміністрація регіону, повністю приймаючи витрати, що відносяться на приміські перевезення і розраховані по відповідній методиці, визначає розміри руху і складність поїздів.

Беззбитковість приміських перевезень для «Укрзалізниця» може бути забезпечена за рахунок доходів від продажу квитків і покриття витрат по моторвагонній, інфраструктурній і вокзальній складовим і виділеній нитці графіка за договором з бюджету регіону;

3. З урахуванням того, що організація приміського руху на основі державного замовлення для бюджетів більшості регіонів є складною задачею, в цілях підвищення ефективності приміських перевезень в цих регіонах повинні створюватися приміські компанії при найактивнішій участі і за ініціативи адміністрації регіону. Такі компанії повинні здійснювати приміські перевезення не тільки на прибуткових, але і на збиткових соціально значущих напрямках.

Окремим варіантом може бути ситуація, коли створена компанія здійснює перевезення на прибуткових напрямках, а соціально значущі перевезення адміністрація регіону переводить із залізничного на інші види транспорту.

В цьому випадку беззбитковість приміських перевезень для «Укрзалізниця» забезпечується за рахунок повного розрахунку приміської компанії за надані послуги інфраструктури відповідно договору.

Істотною проблемою є проїзд пільгових пасажирів. Залізниця недоотримують значні доходи від безкоштовного проїзду пасажирів, пільги яким встановлені законами України (На даний час це близько 25 категорій) [10]. Пільга встановлена, а фінансовий механізм її забезпечення недостатньо відпрацьований.

Для вирішення ситуації необхідно впровадити практику адресної компенсації пільг на проїзд в приміському транспорті, що повинні надаватися по професійній приналежності. Наприклад, з ухваленням подібного закону в Росії, доходи залізниць в приміському сполученні збільшилися майже в 2 рази (на 3 - 4 млрд. рублів за рік).

4. Встановлення енерготарифів на тягу поїздів. Важливим напрямком роботи з регіонами є встановлення економічно обґрунтованих енерготарифів на тягу поїздів.

Звертаючись до досвіду Росії, слід відмітити, що в 14 суб'єктах Російської Федерації рішеннями регіональних енергетичних комісій електрифікований залізничний транспорт виділений в окрему тарифну групу або в групу базових споживачів з тарифом нижче, ніж для відповідного рівня напруги. Крім того, в Ростовській і Челябінській областях встановлений знижений тариф на приміські перевезення; в Брянській і Калінінграді областях електроенергія для електротяги поставляється з ФОРЕМ (Федеральний оптовий ринок енергетичної потужності); в Нижегородській області за узгодженням з РЕК (Регіон енергетичної комісії) укладений договір з ГАЗом про поставку частини (30 %) електроенергії, власною електростанцією заводу, що виробляється, за ціною на 32 % нижче діючого тарифу [11].

У випадку рішення даної проблеми на Україні, при визначенні взаємних зобов'язань залізниць і адміністрацій регіонів, необхідно в угодах чітко зафіксувати наступне положення: регіональні суб'єкти встановлюють економічно обґрунтовані тарифи на електричну енергію, споживану «Укрзалізницею».

У всіх випадках, де тариф на тягу поїздів встановлений нижче, ніж для відповідного рівня напруги, різниця в тарифах повинна зарахо-

уватися як компенсація регіону на покриття збитків приміського сполучення.

Економія електроенергії може бути врахована, як компенсація збитків від приміських перевезень, якщо адміністрація регіону, враховуючи соціальну значущість приміських перевезень, своїми діями сприятиме тому, що наданий тариф на тягу поїздів буде нижче за тариф відносно рівня живлячої напруги.

Також необхідно зазначити, що відповідні рішення повинні прийматися регіональними адміністраціями після узгодження з Національною комісією регулювання електроенергетики України всіх нормативно-правових документів.

Висновок

Реалізація раціональної регіональної політики «Укрзалізниці» сприятиме забезпеченню стійкої роботи, збалансованому функціонуванню виробничо-господарського комплексу, підвищенню якості транспортного обслуговування, забезпеченню потреб населення і організацій регіонів України в залізничних перевезеннях.

З метою стимулювання залізниць стосовно підписання угод з регіональною і місцевою владою, має сенс продумати порядок збереження частини заощаджених засобів у залізниць для використання у складі мотиваційного фінансування.

Для впровадження і розвитку регіональної політики направленої на організацію ефективної взаємодії "Укрзалізниці" з регіональними суб'єктами державного управління необхідно

внести зміни та поправки до чинного залізничного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Положення, границі й територія України. Енциклопедія українознавства. Загальна частина (ЕУ-І). — Мюнхен, Нью-Йорк, 1949. — Т. 1. — С. 17-29.
2. Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України від 29.02.1996 № 262
3. Закон України «Про залізничний транспорт» № 273/96-ВР від 04.07.96
4. Закон України "Про місцеві державні адміністрації"
5. Правила перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України
6. Наказ Міністерства Транспорту України N 952 від 08.12.2003 "Про затвердження тарифів на перевезення пасажирів, багажу та вантажобагажу залізничним транспортом у внутрішньодержавному сполученні"
7. Офіційний сайт Укрзалізниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uz.gov.ua
8. Цивільний кодекс України
9. Постанова КМУ від 22.04.97 р. № 379 "Про заходи щодо поліпшення транспортного обслуговування населення і виготовленні транспортних засобів для перевезення пасажирів"
10. Постанова КМУ від 19.03.1997 р. N 252 «Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом»
11. Официальный сайт ОАО «РЖД» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rzd.ru

В. А. ЗАДОЯ^{1*}

^{1*}Каф. "Економіка и менеджмент", Днепропетровский национальный университет железнодорожного транспорта имени академика В. Лазаряна, ул. Лазаряна, 2, 49010 Днепропетровск, Украина, тел./факс. 0563731580, эл. почта slava.zadoya@mail.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДОРОГИ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

Введение: В статье намечаются пути формирования региональной политики «Укрзалізниці», которая будет направлена на организацию эффективного взаимодействия с региональными субъектами управления по обеспечению экономических и стратегических интересов «Укрзалізниці» в регионах при условии выполнения всех социально значимых функций. **Цель работы** - заключается в изучении существующей региональной, административной и правовой политики взаимодействия Укрзалізниці и региональных государств

венных субъектов управления при реализации производственных процессов, а также даются рекомендации ее усовершенствования. **Результаты:** систематизирована комплекс организационно-экономических мероприятий, направленных на реализацию потенциала взаимодействия Укрзалізничці и региональных государственных субъектов управления в целом на региональном уровне. **Выводы:** определены возможности выявления паритетных взаимовыгодных отношений, с учетом социально-экономических и географических особенностей региона, осуществляемых в условиях взаимодействия и развития конкуренции на железнодорожном транспорте, а также с другими видами транспорта.

Ключевые слова: региональная политика, железнодорожный транспорт, пригородные перевозки, дотации.

V. ZADOYA^{1*}

^{1*} Dep. "Economy and management", Dnepropetrovsk national university of railway transport of the name of academician V. Lazaryan, street of Lazaryan, 2, 49010 Dnipropetrovsk, Ukraine, a tel./is a fax. 0563731580, e-mail of slava zadoya@mail.ru

FUTURE DEVELOPMENT COOPERATION ROADS AND REGIONAL GOVERNMENT CONTROL SUBJECTS

Introduction: This paper identifies ways in regional policy "Ukrzaliznytsya", which will focus on the organization of effective cooperation with regional stakeholders to ensure the management of the economic and strategic interests "Ukrzaliznytsya" in regions subject to the fulfillment of all socially important functions. **Purpose** - to examine the existing regional, administrative and legal policy and regional cooperation Ukrzaliznytsi state actors in the implementation of the control of production processes, and provides recommendations for its improvement. **Results:** The planned complex of organizational and economic measures aimed at realizing the potential of interaction Ukrzaliznytsi and regional public entities in general management at the regional level. **Conclusions:** The identified opportunities detecting a parity of mutually beneficial relations, taking into account the socio-economic and geographical characteristics of the region, exercised in cooperation and competition in rail transport, as well as with other transport modes.

Keywords: regional policy, rail, commuter transportation, subsidies.

Надійшла до редколегії 22.12.2014.

Рекомендована до друку д.е.н. Ю. С. Барашем, д.е.н. доцентом Н. В. Якименко.