

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:338.47:656

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/24>**Борозенець М.І.**

Національна академія державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Зважаючи на актуальність обраної проблематики – надання транспортних послуг, значення якої зростає в сучасних умовах стрімкої урбанізації, формування потенційних агломерацій і процесів децентралізації, проведено дослідження наявних проблем і обґрунтовано шляхи їх розв'язання. Серед ключових проблем зазначено такі: неадекватність попиту на послуги громадського транспорту рівню розвитку дорожньої інфраструктури та маршрутизації перевезень; недостатньо висока якість послуг громадського транспорту; негативний вплив на довкілля, особливо автобусів, через забруднення вихлопними газами, шум від електричних видів транспорту; несприятливий фінансовий стан комунальних транспортних організацій в умовах недостатнього субсидування послуг і низької заробітної плати персоналу. Основними завданнями поточного етапу розвитку системи надання транспортних послуг визначено такі: 1) децентралізацію; 2) фіксованість; 3) інтеграцію; 4) міжвидову конкуренцію; 5) тарифікацію поїздок; 6) ефективність субсидування. Обґрунтовано такі підходи щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту. На методологічному рівні наявні проблеми розвитку міського громадського транспорту можуть бути вирішені на основі: 1) діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан; 2) використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту; 3) розвитку підсистем управління (інформаційна, технологічна, кадрова, науково-методична); 4) застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень. На інституціональному рівні міські територіальні громади суттєво виграли би від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідає за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло би формуванню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту та його інфраструктури.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, транспортні послуги, пасажирський транспорт, управління розвитком міста.

Постановка проблеми. Значення проблематики надання транспортних послуг зростає в сучасних умовах стрімкої урбанізації, формування потенційних агломерацій і процесів децентралізації. У поєднанні з тим, що громадський транспорт часто є більш екологічно безпечним, ніж приватні автомобілі, можна припустити збільшення політичного і соціального інтересу до громадського транспорту в багатьох країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Здійснені фахівцями наукові дослідження проблем транспортно-забезпечення розвитку міст дозволили визначити низку чинників, що становлять передумови їхнього соціально-економічного зростання в постіндустріальній економіці, до яких можна віднести важливість

агломерацій і кластерів; диференціації та спеціалізації видів економічної діяльності; розвитку сфери послуг та інфраструктури [1, с. 186; 3, с. 40; 17, с. 95]. Однак існує не так багато досліджень економічних наслідків збільшення питомої ваги перевезень громадським транспортом і його впливу на ріст і розвиток міст. Наявні напрацювання спрямовані на аналіз доступності як часу в дорозі, так і впливу інвестицій у транспортну і дорожню інфраструктуру [7, с. 142; 18, с. 10; 19, с. 143]. Це означає, що існує значна потреба в більш детальних емпіричних дослідженнях стану та розвитку міського громадського транспорту, що в межах науки публічного управління й адміністрування не було предметом спеціальних досліджень.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтування підходів щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головною функцією громадського транспорту є надання послуги перевезення як доповнення до особистого автотранспорту, який у даний час домінує у транспортному режимі міст [6; 8, с. 45]. Функція комплексного планування послуг громадського транспорту майже не виконується на регіональному та міському рівнях. Однак існує тенденція посилення уваги до громадського транспорту на регіональному рівні, зміни розподілу відповідальності між різними рівнями влади, що зумовлює більш пильну увагу до комплексного планування та підтримки ухвалення рішень в управлінні розвитком громадського транспорту. Регіональна влада розуміє, що розвиток громадського транспорту треба планувати й інтегрувати в масштабах усього регіону на основі розроблення керівних принципів та інструментів планування. Головною проблемою тут є координація зусиль регіональних МОПУ й ОМС базового рівня щодо використання територій як простору надання послуг громадського транспорту, розвитку транспортної та дорожньої інфраструктури, більш повного субсидування послуг перевезення населення громадським транспортом. Особливе значення для розвитку міського громадського транспорту має стратегічне планування його послуг як суспільного блага в тісному взаємозв'язку з управлінням якістю послуг. Під час планування рівня якості послуг міського громадського транспорту варто оцінити і такі прикладні аспекти розвитку послуг, як визначення необхідного обсягу інвестицій у транспортні засоби і транспортно-дорожню інфраструктуру. Незалежно від джерела надходження фінансових і матеріально-технічних ресурсів, що виділяються на розвиток громадського транспорту, важливо домогтися високої соціально-економічної ефективності їх використання, що вже є проблемою через відсутність науково обґрунтованої методики її оцінки [20, с. 90]. Державна і комунальна власність на системи громадського транспорту має наслідком виникнення фінансових проблем за трьома основними причинами. Першою проблемою є те, що не всі платники податків обов'язково є потенційними клієнтами організацій міського громадського транспорту. Системи перевезень часто поширюються на міські райони, які не можуть забезпечити необхідну для доходів клієнтську базу. Друга – полягає в необхідності планування

заробітної плати персоналу транспортних організацій у тісному взаємозв'язку з динамікою її зростання в інших видах економічної діяльності. Третьою проблемою є недостатньо висока економічна ефективність інвестиційних проєктів розвитку послуг міського громадського транспорту в містах із низькою щільністю населення [1, с. 56].

Формування і розвиток міського землекористування зазвичай мають випереджати динаміку послуг громадського транспорту. Важливу роль у цьому відіграє планування територій, що відводять для пунктів зупинки руху міського громадського транспорту, автостанцій, великих міських терміналів і вирішення проблем їхнього дизайну, обслуговування, зокрема санітарно-гігієнічні аспекти, безпеки [5, с. 25].

Варто зазначити, що існує суттєве упередження проти розвитку міського громадського транспорту через негативне сприйняття колективних поїздки. Особиста мобільність є символом статусу й економічного успіху, тому користувачі громадського транспорту сприймаються як найменш успішний сегмент населення. Таке зміщення понять може підірвати імідж навіть ефективних і якісних послуг громадського транспорту серед населення загалом. Подальшому розвитку послуг міського громадського транспорту перешкоджають також інші проблеми. Так, міста є територіальними утвореннями, що мають високий рівень накопичення і концентрації економічної діяльності та складні просторові структури, які підтримуються міськими системами перевезень. Чим більше місто, тим вище складність і потенціал для порушень у системі міського громадського транспорту, особливо за низької ефективності управління містом. Найбільш важливі проблеми розвитку комунального транспорту часто пов'язані з міськими районами проживання населення й актуалізуються, коли транспортні системи, за цілою низкою причин, не можуть задовольняти численні вимоги міської мобільності. Міське господарство багато в чому залежить від ефективності його транспортної системи з переміщення пасажирів і вантажів на різних видах міського транспорту та маршрутах. Серед помітних проблем міського громадського транспорту основні такі [16, с. 996]:

– неадекватність попиту на послуги громадського транспорту рівню розвитку дорожньої інфраструктури та маршрутизації перевезень, що спричиняє пробки на дорогах, труднощі парковки громадського транспорту на зупиночних пунктах, скорочення громадського простору через високий та інтенсивний пасажирський трафік;

– недостатньо висока якість послуг громадського транспорту, зокрема низькі швидкість його руху, рівні безпеки і додаткового сервісу на лінії;

– негативний вплив на довкілля, особливо автобусів, з погляду забруднення вихлопними газами, шуму від електричних видів транспорту (трамваї);

– несприятливий фінансовий стан комунальних транспортних організацій в умовах недостатнього субсидування послуг і низької заробітної плати персоналу.

Будівництво метрополітенів прискорилося останніми роками, особливо в містах тих країн, що розвиваються, де громадський транспорт стає зрозумілою стратегією поліпшення міської мобільності та зниження заторів на дорогах. Незважаючи на високу вартість експлуатації громадського транспорту й інфраструктури, його вплив на зменшення пробок і заторів на дорогах незначний. Цей парадокс пояснюється частково просторовою структурою сучасних міст, яка орієнтована на обслуговування потреб особистості, а не суспільних потреб. Отже, як і раніше, особистий автомобіль залишається переважним видом міського транспорту в розвинених країнах світу. Громадський транспорт служить не економічним цілям, а виконує соціальну функцію забезпечення доступності та соціальної справедливості для людей із середнім і низьким рівнями доходів [12, с. 38].

У зв'язку із цим перед міським громадським транспортом ставиться низка складних завдань [9, с. 49]:

1. *Децентралізація.* Громадські транспортні системи не призначені для обслуговування міст із низькою щільністю і розсіяним населенням міських районів, що все частіше є основною міською просторовою структурою. Чим більше рівень децентралізації міської діяльності, тим складніше і дорожче обслуговувати міські райони громадським транспортом. Крім того, децентралізація сприяє далеким поїздам, що зумовлює більш високі експлуатаційні витрати і низькі доходи від систем оплати проїзду.

2. *Фіксованість.* Інфраструктури окремих систем громадського транспорту, зокрема трамваїв, тролейбусів і метро, є фіксованими, тоді як міста динамічні, навіть в умовах низьких темпів їхніх змін. Це означає, що моделі перевезень пасажирів постійно застарівають.

3. *Інтеграція.* Системи громадського транспорту часто функціонують незалежно від систем особистого і вантажного транспорту, а також

комерційної інфраструктури. Це призводить до проблем переміщення пасажирів від однієї системи перевезень до іншої. Вирішення цієї проблеми полягає у формуванні економічно ефективної системи перевезень, яка повинна включати доступне і вільне переміщення пасажирів з однієї системи в іншу, наприклад, створення інтегрованої структури пересадок пасажирів, де маршрути автобусів і тролейбусів перетинаються зі станціями метро.

4. *Міжвидова конкуренція.* Доступна і мобільна система автомобільного транспорту є значущим конкурентом громадського транспорту, що призводить до зниження пасажиропотоку у відносному вираженні, іноді в абсолютному. Чим вище рівень особистої автомобілізації, тим більше нетерпимі порушення обслуговування на громадському транспорті, крім того, громадський сервіс відстає від зручності автомобіля. Однак зміна цін на енергоносії, завдання охорони навколишнього середовища дещо згладжують цю проблему.

5. *Тарифікація поїздок.* Більшість систем громадського транспорту відмовилися від тарифікації залежно від відстані поїздки і перейшли до більш простої плоскої системи оплати проїзду, що обмежувало короткі поїздки, для яких добре підходить більшість транзитних систем, і заохочувало більш тривалі поїздки, які дорожчі. Сучасні інформаційні системи забезпечують можливість контролю за тривалістю поїздок, що дозволяє повернутися до більш справедливої тарифікації на основі середньої відстані переміщення пасажирів міського громадського транспорту.

6. *Ефективність субсидування.* Оскільки громадський транспорт дотується з бюджетів, ці витрати зазвичай не відображені в тарифних системах громадських перевезень. Додаткові субсидії часто використовуються для покриття минулих боргів, не обов'язково підвищують продуктивність персоналу транспортних організацій. Отже, бюджетне фінансування розвитку громадського транспорту як соціально-економічного виду діяльності значно вище кваліфікації його персоналу та продуктивності послуг перевезення, що є соціально несправедливим і потребує змін.

Розглянуті проблеми розвитку міського громадського транспорту, що спільні для більшості міських агломерацій світу, можуть бути багато в чому вирішені на основі діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан, використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту, розвитку підсистем управління (інформаційна,

технологічна, кадрова, науково-методична), а також застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень, комп'ютерних програм [14, с. 59].

Міські територіальні громади суттєво виграли би від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідав би за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло б формуванню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту і його інфраструктури. Одна з найбільших проблем у реалізації стратегій сталого розвитку міських перевезень полягає в подоланні інституційних і організаційних бар'єрів. Створення єдиного комунального підприємства міського громадського транспорту може пройти довгий шлях до справжнього інституційного співробітництва органів місцевого самоврядування, транспортних організацій, громадськості та бізнесу [15, с. 104]. Просте інвестування бюджетних коштів у велику ємність транзитних систем міського громадського транспорту – не єдина вимога для поліпшення якості обслуговування. Використання державно-приватного партнерства дозволило вирішити деякі проблеми інтенсивних і швидкісних перевезень приватним колективним транспортом, проте якість його послуг, безумовно, низька, включаючи показники надійності приватних транспортних засобів, комфорту пересування, безпеки пасажирів, кваліфікації та відповідальності перевізників [15].

Підвищення рівня обслуговування на міському громадському транспорті суттєво впливає на соціально-економічні цілі міського комунального господарства. Існують політичні, правові, економічні та соціальні проблеми реалізації позитивного впливу розвитку послуг міського громадського транспорту на досягнення цілей соціально-економічної політики органів місцевого самовря-

дування. Так, підвищення рівня обслуговування на громадському транспорті підтримує широка громадськість, але не всі політичні організації і депутати міської ради, які, можливо, віддадуть перевагу збільшенню муніципальних субсидій на охорону здоров'я та комунальне господарство (ЖКГ).

Висновки. Отже, у результаті проведеного наукового дослідження обґрунтовано такі підходи щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту. *На методологічному рівні* наявні проблеми розвитку міського громадського транспорту можуть бути вирішені на основі: 1) діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан; 2) використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту; 3) розвитку підсистем управління (інформаційна, технологічна, кадрова, науково-методична); 4) застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень. *На інституціональному рівні* міські територіальні громади суттєво виграли б від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідав би за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло б розробленню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту та його інфраструктури.

Перспективи подальших наукових досліджень зумовлені актуальністю розроблення теоретичних і концептуальних положень підвищення якості послуг міського громадського транспорту та рівня обслуговування пасажирів, а на їхній основі – методичного інструментарію оцінки рівня обслуговування на міському громадському транспорті як важливого виду соціально-економічної діяльності транспортних операторів і місцевих органів публічної влади.

Список літератури:

1. Амоша О., Філіппова О. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2017. № 4. Т. 6. С. 179–189.
2. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Санкт-Петербург, 2009. 344 с.
3. Грабельніков В. Адаптація системи міського пасажирського транспорту до ринкових умов господарювання. *Державні механізми управління природокористуванням*. 2012. Вип. 246. С. 35–42.
4. ДБН В. 2.3, 5:2018. Вулиці та дороги населених пунктів. URL: [http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75\(1\).1.%20%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%92.2.3-5-2018%20%D0%92%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A6%D0%86%20%D0%A2%D0%90%20%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%98.pdf](http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75(1).1.%20%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%92.2.3-5-2018%20%D0%92%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A6%D0%86%20%D0%A2%D0%90%20%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%98.pdf) (дата звернення: 07.07.2019).
5. Дивінець О. Стратегічні пріоритети розвитку міських електротранспортних підприємств України. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2015. № 1 (18). С. 23–26.

6. ДСТУ ISO 9000:2016 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). URL: <http://www.uaq.org.ua> (дата звернення: 07.07.2019).
7. Дульфан С. Транспортна інфраструктура як об'єкт муніципального управління та розвитку. *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». 2013. № 2. С. 140–145.
8. Кашканов В., Кашканов А., Варчук В. Організація автомобільних перевезень : навчальний посібник. Вінниця, 2017. 139 с.
9. Кучерук Г. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність : монографія. Київ, 2016. 205 с.
10. Організація та управління пасажирськими перевезеннями : підручник / В. Маруніч та ін. ; за ред. В. Маруніч, Л. Шморгуна. Київ, 2017. 528 с.
11. Палант О. Системна результативність роботи міського електротранспорту. *Інноваційна економіка*. 2014. № 6. С. 87–90.
12. Пашинська Н. Сучасні особливості територіальної організації транспортної системи. *Проблеми сучасної географії* : збірник наукових праць. 2017. Вип. 1. С. 36–40.
13. Развадовський В. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія. Харків, 2014. 284 с.
14. Смерічевська С., Ібрагімхалілова Т. Стратегія формування транспортно-логістичних кластерів України: інноваційний та інтелектуальний підходи : монографія. Донецьк, 2013. 360 с.
15. Якунин В. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. Москва, 2013. 432 с.
16. Axhausen, K. Social networks, mobility biographies, and travel: survey challenges. *Environment and Planning B : Planning and Design*. 2008. № 35 (6). P. 981–996.
17. Battellino H. Transport for the transport disadvantaged : A review of service delivery models in New South Wales. *Transport Policy Special Issue International Perspectives on Transport and Social Exclusion*. 2009. № 16:3. P. 90–96.
18. The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings / C. Fornell et al. *Journal of Marketing*. 2006. Vol. 60. P. 7–18.
19. Lawrence D. Wells, Techniques Value Analysis and Engineering. New York, 2001. 245 p.
20. Normann R. Service Management. Chichester, 2004. 523 p.

Borozenets M.I. DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF URBAN PASSENGER TRANSPORT SERVICES: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Given the relevance of the selected issues – the provision of transport services, which has become increasingly important in the current conditions of rapid urbanization, the formation of potential agglomerations and processes of decentralization, the study of existing problems was conducted and the ways of their solution were substantiated. Among the key issues are the following: inadequate demand for public transport services for the level of development of road infrastructure and routing of transportation; not enough high quality public transport services; the negative impact on the environment, especially the buses, in terms of its pollution by exhaust gases, and noise from electric vehicles; unfavorable financial state of municipal transport organizations in the conditions of insufficient subsidization of services and low wages of personnel. The main tasks of the current stage of the development of the system for providing transport services are as follows: 1) decentralization; 2) fixation; 3) integration; 4) inter-disciplinary competition; 5) tariffication of travel; 6) efficiency of subsidy. The following approaches to the prospects of development of the system of urban passenger transport services are substantiated. At the methodological level, the existing problems of urban public transport can be solved on the basis of: 1) diagnostic analysis of factors affecting the corresponding state; 2) the use of strategic and operational management of public transport services; 3) development of subsystems of management (information, technology, personnel, scientific and methodological); 4) application of modern economic and mathematical methods of making managerial decisions. At the institutional level, urban territorial communities would benefit significantly from the creation of a single transport management body responsible for scheduling traffic routes, schedules for transportation and developing optimal tariffs, which would contribute to the development and implementation of a holistic approach to the development of public transport and its infrastructure.

Key words: public administration, local self-government, transport services, passenger transport, management of city development.