
**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

УДК 656.032.4:330.131.7

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-2-4>**Дискіна А.А.**кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємств
Одеського національного політехнічного університету**Dyskina Anastasiia**

Odessa National Polytechnic University

**ПЛАН ЗАХОДІВ ДЛЯ ЗМЕНШЕННЯ РИЗИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
ПІД ЧАС ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН****PLAN OF MEASURES TO REDUCE RISKS OF LOCAL BUDGETS IN THE
TRANSMISSION OF PILGRIMATIC CATEGORIES OF CITIZENS**

У статті досліджено недоліки сучасної державної системи соціальних пільг. Проаналізовано причини відсутності коштів на пільговий проїзд у державному бюджеті. Розглянуто пасажирські перевезення за видами транспорту за 2018 р. Запропоновано шляхи зниження ризиків місцевих бюджетів під час перевезення пільгових категорій громадян та механізм, що забезпечує необхідні передумови для запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування. Наведено реалізацію зазначеного механізму та зовнішні чинники, які можуть впливати на нього. Обґрунтовано плюси та мінуси запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування в м. Одеса.

Ключові слова: соціальні пільги, місцевий бюджет, пільгова категорія громадян, автоматизована система обліку оплати проїзду, компенсації, монетизація.

В статье исследованы недостатки современной государственной системы социальных льгот. Проанализированы причины отсутствия средств на льготный проезд в государственном бюджете. Рассмотрены пассажирские перевозки по видам транспорта за 2018 г. Предложены пути снижения рисков местных бюджетов при перевозке льготных категорий граждан и механизм, обеспечивающий необходимые предпосылки для внедрения автоматизированной системы учета оплаты проезда в городском пассажирском транспорте общего пользования. Приведена реализация указанного механизма и внешние факторы, которые могут влиять на него. Обоснованы плюсы и минусы внедрения автоматизированной системы учета оплаты проезда в городском пассажирском транспорте общего пользования в г. Одесса.

Ключевые слова: социальные льготы, местный бюджет, льготная категория граждан, автоматизированная система учета оплаты проезда, компенсации, монетизация.

The article investigates the shortcomings of the modern state system of social privileges. The reasons for lack of funds for privileged travel in the state budget are analyzed. Considered passenger transportation by type of transport for 2018. The ways of reducing the risks of local budgets in the transportation of privileged categories of citizens and the mechanism providing the necessary prefaces for the introduction of an automated system of payment of fares for public passenger transport are proposed. The implementation of this mechanism and external factors that may affect it are given. The advantages and disadvantages of introduction of the automated system of payment for travel payment in city public transport passenger transport in Odessa are grounded. This mechanism includes: – definition and introduction of kinds of travel documents, the order of their purchase and tariff plans; – the procedure for using travel documents in the interior of vehicles; – the procedure for checking the fare; – rights and obligations of a single operator of city passenger transportation by passenger transport; – peculiarities of the rights and obligations of other participants of the transport process (carriers, drivers, controllers, passengers, etc.) that arise in the application of the automated system for calculating the payment for travel in public passenger transport. From this, with the introduction of the automated system of pay-

ment of travel fees, there are wide opportunities for active, conscious support by citizens of the city of privileged categories of citizens, and hence for the development of the community itself and its unity. Consequently, any of the above described options, while correctly taking into account their advantages and disadvantages, can solve the problem of transportation of privileged categories of citizens. The only step to take when choosing any of the proposed paths is to show political will and take responsibility for the necessary decisions.

Key words: social privileges, local budget, privileged category of citizens, automated system of payment of travel documents, compensation, monetization.

Постановка проблеми. Останнім часом, користуючись громадським транспортом міста, все частіше відзначаємо незадовільний рівень обслуговування і навіть стаємо свідками й учасниками конфліктних ситуацій між водіями, кондукторами та пасажирами. Одна з причин конфліктів – перевезення пільговиків. Отже, сьогодні проблема пільгових перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування є гострою. Вона залишається однією з основних причин численних скарг автоперевізників та пасажирів-пільговиків. Причина такої ситуації – відсутність механізмів відшкодування витрат за пільгове перевезення автомобільним транспортом, яке, відповідно до Бюджетного кодексу України, має здійснюватися за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних засад питань із перевезень пільгових категорій громадян зробили такі вітчизняні вчені: Е. Алієв, А. Ачкасов, В. Бабаєв, А. Белоконь, П. Борщевський, С. Бушуєв, А. Вебер, Д. Герасимчук, О. Грінберг, О. Димченко, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, М. Єрмоленко, С. Ішук, В. Кистанов, П. Коваленко, М. Коловський, Л. Корецький, Ю. Кулаєв, Т. Момот, О. Никифоров, О. Паламарчук, В. Тітяєв, В. Торкатюк, В. Сергієнко, Є. Сич, В. Семенов, Ю. Пашенко, М. Радченко, Н. Чебанова, Л. Чернюк, Л. Шутенко, О. Ярош та ін. Однак вирішення проблем зниження ризиків перевезень пільгових категорій громадян залишаються й досі актуальними та дискусійними.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення заходів для зменшення ризиків місцевих бюджетів під час перевезення пільгових категорій громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Надміру розвинена система соціальних пільг в Україні (у кількісному еквіваленті) та форм їх виявлення ще не характеризує належний ступінь соціальної захищеності населення. Сьогодні виникла потреба докорінного вдосконалення системи надання соціальних пільг. Недоліками сучасної державної системи соціальних пільг є:

1. Відсутність системного нормативно-правового акта, який універсально встановлював би підстави, перелік суб'єктів, види та механізм надання соціальних пільг.

2. Недосконалість механізму надання пільг, оскільки реально пільгами користуються не всі, хто має на них право (наприклад, правом безоплатного проїзду міським транспортом користуються лише пенсіонери, які проживають у місті, натомість сільські жителі не користуються такою пільгою або ж користуються дуже рідко).

3. Відсутність системи моніторингу доходів сімей, щоб визначати тих, кому забезпечення є найбільш необхідним.

4. Відсутність на підприємствах, що надають послуги, на оплату яких запроваджено пільги, та в місцевих органах виконавчої влади:

а) єдиної методики обчислення фактичної вартості окремих видів пільг;

б) єдиної методики обліку наданих пільг;

в) єдиної статистичної звітності щодо фактичної вартості пільг та стану їх фінансування [1].

Згідно із Законом України, видатки у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян не передбачені, виплати за пільговий проїзд у 2018 р. фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Основною причиною відсутності коштів на пільговий проїзд у державному бюджеті є не стільки брак фінансів, скільки неможливість якісно прорахувати розмір необхідних видатків.

Таким чином, щоб визначити суму, яку потрібно закласти на компенсацію перевізникам, необхідно вирішити просте математичне рівня – вартість однієї поїздки помножити на кількість здійснених пільгових перевезень. Якщо вартість квитка визначена, то кількість наданих пільгових перевезень неможливо встановити достовірно. Для визначення цих даних необхідно вести чіткий облік пасажирів та кількості поїздок, які вони здійснили. Проблема в тому, що такий облік фактично не здійснюється. Це пов'язано, по-перше, із суто технічними труднощами: дуже важко порахувати всіх клієнтів за великого пасажиропотоку, особливо якщо проїзд здійснюється без квитка.

По-друге, існують великі корупційні ризики. Перевізники можуть завищувати кіль-

кість здійснених пільгових перевезень, і якщо їм вдасться домовитися з представниками влади, то вони зможуть отримати неправомірну вигоду за рахунок бюджетних коштів. Як наслідок, у замовлення на пільгові перевезення найчастіше закладається не реальне число здійснених поїздок, а приблизні і неточні прорахунки або результат домовленостей між владою та перевізниками.

Третя проблема – величезні прогалини в законодавстві. Іноді закон прописаний так, що взагалі не зрозуміло, коли й як пільги на проїзд мають надаватися.

Отже, подальший розвиток транспортного комплексу неможливий без збільшення операційних витрат. Оновлення та збільшення парку призводить до збільшення витрат на перевезення. У м. Одеса спостерігається відтік персоналу: з початку 2018 р. звільнилося 176 працівників різних професій, однією з основних причин звільнення є низька заробітна плата. Сьогодні є дефіцит кваліфікованих водіїв, слюсарів. Середня заробітна плата водіїв становить 10,2 тис. грн., а у приватного перевізника – від 12 до 15 тис. грн. [2]. Послугами пасажирського транспорту скористалися 194,3 млн. пасажирів, або 99,1% від обсягу січня-серпня 2017 р. (табл. 1).

У січні-серпні 2018 р. усіма видами транспорту виконано пасажирооборот в обсязі 7,8 млрд. пас. км, що на 0,8% більше від обсягів січня-серпня 2017 р.

Велику роль у формуванні собівартості проїзду відіграють інфляційні процеси, а саме [4]:

- зростання цін на енергоносії – на 17%;
- зростання цін на дизельне паливо – на 28%;
- зростання цін за запчастини – у середньому на 18,6%.

Подорожчали й інші витратні матеріали, необхідні для забезпечення роботи транспорту.

У перевезеннях пільгових категорій пасажирів законодавством передбачене безкоштовне перевезення пасажирів цих категорій із компенсацією витрат перевізників за рахунок субвенцій міського бюджету. Весь тягар таких перевезень лягає на перевізників та міський бюджет.

Сьогодні на міському рівні є такі шляхи вирішення цього питання:

1. Здійснення виплати компенсацій за пільгові перевезення на підставі введення електронної системи оплати й обліку пасажирів.

2. Здійснення компенсацій за перевезення пільгових категорій громадян із міського бюджету на підставі розрахунків перевізників.

3. Запровадження адресної допомоги пільговикам на здійснення права безкоштовного проїзду.

Якщо впровадити нову автоматизовану систему збору плати за проїзд, то вона дасть змогу не тільки ідентифікувати кількість перевезених пільговиків, а й:

- забезпечити справедливий розрахунок величини бюджетних компенсацій за проїзд пільгових категорій громадян;
- забезпечити контроль оплати проїзду в автоматизованому режимі;
- отримати прозорі дані про результат та ефективність діяльності перевізників.

До запровадження системи виплати компенсацій за перевезення пільгових категорій на підставі електронного обліку зняти напругу у цій сфері можна шляхом запровадження поняття мінімального гарантованого рівня пасажирських перевезень пільгових категорій пасажирів.

Механізм, що забезпечує необхідні передумови для запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування, передбачає:

- визначення та запровадження видів проїзних документів, порядок їх придбання та тарифні плани;
- порядок використання проїзних документів у салоні транспортних засобів;
- порядок контролю оплати проїзду;
- права й обов'язки єдиного оператора міських пасажирських перевезень пасажирським транспортом;
- особливості прав та обов'язків інших учасників транспортного процесу (перевізників, водіїв, контролерів, пасажирів тощо), що виникають в умовах застосування автоматизованої

Таблиця 1

Пасажирські перевезення за видами транспорту за січень-серпень 2018 р.

	Пасажирооборот		Перевезено пасажирів	
	млн. пас. км	у % до січня-серпня 2017	тис.	у % до січня-серпня 2017
Всього, тис. у тому числі:	7829,6	100,8	194319,2	99,1
залізничним	4428,2	105,6	11609,0	96,6
автомобільним	2547,9	91,3	69893,1	86,2

Джерело: складено та доповнено автором на основі [3]

системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування.

Реалізація зазначеного механізму здійснюється шляхом прийняття проекту рішення Одеської міської ради «Про затвердження правил користування міським пасажирським та електричним транспортом в м. Одеса» [5].

На досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта можуть впливати наступні зовнішні чинники:

- етапи впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування та їх терміни.

Дійсно, некоординованість пов'язаних етапів упровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування та порушення термінів їх виконання можуть негативно вплинути на ефективність запропонованого механізму розв'язання проблеми. Нівелювання можливих негативних наслідків передбачається вирішити за рахунок договору, що буде укладений із переможцем інвестиційного конкурсу на розроблення та впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування, в якому будуть чітко визначені послідовність, взаємозв'язки, ресурси та терміни окремих етапів роботи та передбаченні санкції за їх порушення;

- рівень зацікавленості громадян та перевізників у реалізації визначених цілей. Як зрозуміло із вищенаведеного, позитивні чинники як для перевізників, так і передусім для громадян, суттєво превалюють над негативними. Для закріплення позитивного ефекту необхідно забезпечити широким та обґрунтованим інформуванням громадян і перевізників щодо очікуваних позитивних наслідків;

- зручність для громадян нового порядку придбання та використання нових проїзних документів. Проблеми передбачається вирішувати за рахунок створеної широкої та зручної для потенційних пасажирів мережі придбання та поповнення проїзних документів, різноманітності тарифних планів, встановлення валідаторів біля кожної двері транспортного засобу, безконтактної системи реєстрації, що буде передбачено технічними умовами розробки, та впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування, а також широкого інформування населення з питань порядку придбання і застосування проїзних документів.

Ще одним варіантом вирішення проблеми є усунення перевізника від системи

фінансування пільгового проїзду. Досягнути цього можна, якщо витрати на пільговий проїзд будуть компенсуватися не перевізнику, а самому пільговику. Тобто за таким механізмом компенсації пільговик купує за власні кошти проїзний квиток, а потім звертається до органів влади для відшкодування вартості цього квитка. Кожен громадянин, який має право на пільговий проїзд і проживає в Одеській області, може звернутися до органу соціального захисту за місцем проживання для отримання компенсації за оплачений проїзд.

Грошова компенсація виплачується на підставі заяви через банк або поштою. Запровадження компенсації в Одеській області дало змогу зменшити соціальну напругу між перевізниками, владою та ветеранами. Ще одним плюсом цієї системи стала можливість виявити підроблені посвідчення, адже перед отриманням компенсації проводиться перевірка даних пільговика.

Утім, тут є й свої недоліки. Спочатку у рішенні Одеської обласної ради йшлося про обмеження кількості поїздок, які підлягають компенсації. Таке рішення викликало незадоволення та було подано позов до суду для скасування цього ліміту. Як наслідок, обласна рада скасувала обмеження на компенсований проїзд [6].

Третій варіант рішення близький до другого, але має важливі відмінності. Дуже довгий час в українському суспільстві обговорюється ідея монетизації деяких пільг. На прикладі пільгових перевезень це означає, що особа, яка має право на пільги, отримує певну суму коштів, які можна використати на проїзд. На відміну від компенсації гроші за проїзд надаються спочатку і сума завжди фіксована та не залежить від кількості поїздок. Однак уряд досі так і не розробив ані законопроектів, ані порядку монетизації.

Усе ж таки плюсом є те, що перевізник усувається від фінансового складника, що викликає проблеми з обліком і корупційні ризики. При цьому бюрократичне навантаження на пільговика менше: кошти на здійснення проїзду виплачуються одноразово (наприклад, раз на рік), не потрібно зберігати квитки, відносити їх в орган соцзахисту й очікувати на компенсацію.

Висновки з даного дослідження. В умовах запровадження у повному обсязі автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті загального користування контроль та нагляд за додержанням умов регуляторного акту можливо здійснювати оперативно, а за низкою параметрів – у реальному режимі часу. Контроль та нагляд із використанням аналітичних матеріалів у перший рік функціонування автоматизованої системи в повному

обсязі доцільно здійснювати щоквартально, а в подальшому – щорічно. З упровадженням автоматизованої системи обліку оплати проїзду відкриваються широкі можливості для активної, свідомої підтримки мешканцями міста пільгових категорій громадян, а отже, і для розвитку самої громади та її єдності. А такий процес, як монетизація, в Україні залишається одним із найтаємничіших планів реформи соціального сектору. Кабінет Міністрів, який підтримує цю ідею, так і не пояснює, як буде відбуватися

монетизація, які пільги будуть монетизовані й якою буде сума коштів, що виплачуватимуться замість пільг.

Отже, будь-який із описаних вище варіантів за правильного врахування їхніх плюсів та мінусів може вирішити проблему забезпечення перевезень пільгових категорій громадян. Єдиний крок, який необхідно зробити під час вибору будь-якого із запропонованих шляхів, – проявити політичну волю та прийняти відповідальність за необхідні рішення.

Список використаних джерел:

1. Полулях П.В. Пільги як самостійний вид соціального забезпечення. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2011. № 1. С. 208–214.
2. Башинська І.О., Філіппов В.Ю. Розумна система міського пасажирського транспорту як складова Smart City : монографія. Харків : Діса плюс, 2018. С. 220.
3. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області на 2018 рік. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5a81b1d23efcd>.
4. Аналіз інфляційних процесів в Україні у I кварталі 2018 року. URL: <http://optimacenter.org/userfiles.pdf>.
5. Про затвердження регіональної програми інформатизації Одеської області на 2018–2020 роки «Електронна Одещина». URL: <https://iac.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/programma-2018-658-VII.pdf>.
6. Bashynska I., Filipova S. Risk Management. Practical lessons & Case Study : textbook. Kharkiv : Disa Plus. 2018. 122 p.