

В.О. Улибіна, канд. екон. наук
Одеський державний екологічний університет

МУНІЦИПАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Обґрунтована необхідність зміни пріоритетів діяльності муніципальних органів управління з урахуванням актуалізації екологічних складових. Показана роль в цьому процесі міського електротранспорту. Запропоновані методи муніципального регулювання, які дозволяють упорядкувати взаємини замовника транспортних послуг і виконавця шляхом застосування розрахункових тарифів і нетрадиційного фінансування, що дозволить створити економічні умови для розвитку екологічно благополучного виду міського транспорту, яким є електротранспорт.

Ключові слова: регулювання, екологія, муніципалітет, електротранспорт, фінансування.

Аналіз сучасного стану міського господарства, його складових, які функціонують в нестабільному економічному середовищі, показує, що однією з умов виживання міст є адаптація до об'єктивних змін зовнішніх економічних умов.

Загальноекономічні проблеми, такі як падіння платоспроможного попиту, інфляція, непропорційне зростання вартості сировини, паливно-енергетичних ресурсів, деяких видів послуг, тотальні неплатежі-значно ускладнили діяльність підприємств. Особливо слід відзначити проблеми, пов'язані з функціонуванням міського електротранспорту, чия діяльність носить соціальний характер та має позитивні екологічні характеристики.

Проблемам розвитку та функціонування громадського міського транспорту приділялася досить велика увага у вітчизняній науковій літературі. Слід відзначити публікації таких спеціалістів, як В.М.Наседкін, В.І. Крат, І.А. Савченко, А.І. Бутенко, В.М. Лисюк.

Між тим змінилися зовнішні умови: приватизація, створення значного сектора приватної власності на засоби виробництва, лібералізація цін і зовнішньоекономічних зв'язків, значне падіння обсягів виробництва в українській економіці - все це визначає нові умови функціонування громадського транспорту у великих містах, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Гострота екологічних проблем, необхідність забезпечення екологічної безпеки і раціонального використання природних ресурсів усвідомлена у всьому світі. Метою державної політики України в області охорони навколишнього середовища і природокористування є збалансоване вирішення соціоекономічних і екологічних завдань на користь нинішнього і майбутніх поколінь [1].

На території муніципального утворення стан навколишнього середовища є одним з найважливіших параметрів, що визначають якість життя населення. Екологічна безпека території – істотний компонент суспільної безпеки, тому муніципальна влада, особливо в містах з неблагополучною екологічною ситуацією, повинна виробляти і реалізовувати місцеву екологічну політику, пов'язану з екологічною політикою держави і направлену на охорону навколишнього середовища від несприятливих техногенних дій. Проведення ефективної муніципальної екологічної політики позитивно впливає на екологічну ситуацію не тільки в конкретному місті, але і в регіоні, і в державі в цілому.

Особливе місце екологічний аспект виробничої діяльності займає на підприємствах містоутворювального комплексу. Так підприємства добувної і переробної промисловості під час розробки корисних копалин руйнують ґрунтовий шар, забруднюють його відходами, порушують режим підземних вод, іноді повністю знищують малі річки. Підприємства енергетичної галузі, що використовують різні види палива, є найбільшими джерелами забруднення повітряного басейну. Промислові

підприємства, використовуючи відсталі технології, що не забезпечують комплексного і безвідходного (або маловідходного) використання всіх видів ресурсів, забруднюють повітряний басейн, водоймища і ґрунтовий шар різними видами виробничих відходів. Особливо це відноситься до підприємств хімічної, металургійної і деяких інших галузей промисловості. При цьому не можна не відзначити прагнення окремих господарюючих суб'єктів отримувати максимум від використання природних ресурсів відповідних територій при мінімумі відповідальності за стан природного середовища. Складність процесу муніципального регулювання в такій ситуації визначається відомчою приналежністю підприємств і можливостями впливу, які мають в своєму розпорядженні переважно державні органи влади.

Однією з характеристик екологічної ситуації в місті є екологічна ємність території муніципального утворення, під якою розуміється здатність природи долати несприятливі дії і забезпечувати відтворення природних систем, що існують на даній території. Єдиного критерію екологічної ємності не вироблено, але може використовуватися система критеріїв, яка дозволяє визначити, хоча і орієнтовні, але такі, що мають реальні основи, межі допустимого сукупного антропогенного навантаження на конкретні території. Оцінка екологічної ємності території є завданням спеціальних досліджень і служб, а застосування результатів, одержаних цими службами, виступає як один з найважливіших елементів муніципальної екологічної політики.

Конкретна екологічна ситуація в муніципальному утворенні зумовлена набором чинників. Це специфічний для кожного населеного пункту перелік, хоча він і складається з поєднання загальних чинників. Виявлення і врахування конкретних чинників, що зумовили ту або іншу екологічну ситуацію в місті, є необхідною умовою вироблення муніципальної екологічної політики, її регулювання. Екологічно орієнтоване муніципальне управління - спеціальна область управління, що припускає регулювання дії господарюючих суб'єктів на навколишнє середовище для захисту інтересів населення, при одночасному забезпеченні стійкого, збалансованого розвитку території.

Суб'єктами муніципального управління навколишнім середовищем є органи місцевого самоврядування, що взаємодіють із спеціально уповноваженими державними органами і з громадськістю. Об'єктами муніципального управління виступають всі природокористувачі: юридичні і фізичні особи, незалежно від характеру здійснюваної діяльності та організації правових форм господарювання [2].

До їх числа відноситься міський транспорт - особливо небезпечне джерело забруднення повітряного басейну, оскільки він функціонує в безпосередній близькості від житлової забудови і місць масового скупчення людей.

Транспортне обслуговування у більшості міст України здійснюється міськими пасажирськими автобусами, трамваями, тролейбусами, маршрутними таксі і легковими автомобілями (індивідуальними, відомчими і таксомоторами).

За останні три роки темпи приросту автопарку міст становили 10-15% на рік. У порівнянні з 2000 р. кількість легкових машин у містах у 2009 році збільшилася в 4,8 рази. За прогнозом до 2013 р. рівень автомобілізації досягне 150-200 авт. на 1000 жителів. Тенденції збільшення рівня автомобілізації в містах України мають схожий характер з темпами зростання транспортних засобів на тисячу жителів у європейських державах, які вже давно зіткнулися з проблемою обмеження автомобільного руху в центральних районах великих міст.

Зростання рівня автомобілізації призводить до погіршення якості навколишнього середовища. Обсяг викидів автотранспорту з 1980 року збільшився більш ніж в 2 рази і склав у 2008 році близько 90% від загального обсягу викидів забруднюючих речовин

по місту. До атмосфери з відпрацьованими газами автомобільних двигунів щодня надходить понад 360 тонн забруднюючих речовин. Середньорічний рівень забруднення повітря і величини максимальних разових концентрацій у багато разів перевищують ГДК по оксиду вуглецю та діоксиду азоту. На всіх великих автомагістралях міста шумове навантаження перевищує гранично допустимий рівень у середньому на 6-10 дБ. У результаті забруднення навколишнього середовища відбувається зниження імунітету, зростає захворюваність населення міста на хвороби органів дихання, нервової системи, системи кровообігу, онкологічні захворювання [3].

На кінець 1980-х років в розвинених країнах стала очевидною необхідність пріоритетного розвитку електротранспорту, що відбилося в цілому ряді документів, прийнятих урядами Європейських країн. Показова в цьому відношенні зміна політики уряду Великобританії відносно міського транспорту. У 1960 - 1970 рр. вона в основному зводилася до інтенсивного будівництва автомобільних доріг з тим, щоб вирішити проблеми заторів на вулицях, проте ці заходи лише стимулювали розвиток автомобільного парку і призвели до перенасичення міст легковими машинами. У зв'язку з цим в 1988 р. були вжиті конкретні заходи щодо забезпечення пріоритету розвитку електротранспорту та обмеження автомобільного руху в центральних районах міст.

У сучасних умовах у ряді провідних західних країн розробляють довготривалі стратегічні програми розвитку транспортної інфраструктури міст, в яких пріоритетним напрямком вважається підвищення привабливості електротранспорту за рахунок розширення маршрутної мережі, виділення пріоритетних смуг руху, впровадження реально ринкових відносин між замовником транспортних послуг та їх виконавцем.

Особлива увага в програмах приділяється зниженню негативного впливу транспорту на екологічний стан міст. З огляду на схожість масштабів проблеми та кризової ситуації, що склалася в містах України, необхідна розробка та реалізація програми розвитку транспортного комплексу, в якій би чітко відбивалися економічні інструменти регулювання пріоритетного розвитку електротранспорту.

Міський електротранспорт в порівнянні з індивідуальним транспортом має більшу провізну здатність (у середньому в одному трамвайному вагоні / тролейбусі перевозиться стільки ж пасажирів, скільки в 25 - 40 легкових автомобілях), що особливо важливо в умовах, коли вичерпані пропускні можливості основних транспортних магістралей. Електротранспорт забезпечує економію простору в 8-15 разів у порівнянні з легковими автомобілями. Перевезення пасажирів електротранспортом потребує в 3-5 разів менше енергії, ніж індивідуальним транспортом на ті ж відстані, менших витрат на безпеку руху та захист навколишнього середовища.

З огляду на зростання попиту на транспортні пересування і обмежену ємність вуличної дорожньої мережі, транспортна політика міста повинна спрямовуватись на створення умов, що забезпечують пріоритет розвитку електротранспорту, зростання його привабливості серед городян, поліпшення організації руху.

Міський електротранспорт працює у 53 містах України. Але протягом останніх років випуск трамвайних вагонів і тролейбусів на маршрути скоротився в середньому в 1,5 рази. Значно погіршилися регулярність руху та культура обслуговування пасажирів. Зменшилася в середньому на 26% насиченість транспортної мережі трамвайними вагонами і тролейбусами, що зумовлює значну їх перевантаженість. Це сталося внаслідок скорочення рухомого складу, припинення його оновлення.

Ситуація дедалі ускладнюється через те, що обсяги капітальних ремонтів рухомого складу, виконаних спеціалізованими заводами, зменшилися за цей період

більш як у 5 разів, що спричинило припинення діяльності на Львівському, Київському та Дніпропетровському ремонтних заводах. Загальна заборгованість заводам з боку експлуатаційних підприємств досягла 5 млн.грн, що дорівнює 40% їх річної валової продукції. Аналогічним є становище з трамвайними коліями і контактними ятерами. У більшості міст капітальні ремонти цих об'єктів практично не виконуються, тому понад 25% їх перебуває в аварійному стані.

Криза міського електротранспорту зумовлена загальним станом економіки держави, спадом виробництва, припиненням роботи багатьох підприємств. Проте є й конкретні чинники, які стосуються безпосередньо роботи міського електротранспорту. Перш за все йдеться про його збитковість, яка за підсумками 2008 р. досягла 45% фактичних витрат, пов'язаних з основною діяльністю.

Однак відсутність коштів - не причина, а наслідок, насамперед, організаційно-правового становища, в якому перебувають підприємства міського електротранспорту. Йдеться про невідповідність системи управління та відомчої підпорядкованості підприємств міського електротранспорту їх статусу, обмеженість прав підприємств та їх власників (міськвиконкомів) щодо встановлення тарифів на проїзд і скасування пільг, не забезпечення відповідного фінансування.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України про оподаткування прибутку підприємств», підприємства міського електротранспорту мають право нараховувати амортизаційні відрахування на основні виробничі фонди і використовувати їх для проведення капітальних ремонтів і закупівлі нового рухомого складу. З огляду на фактичний стан основних виробничих фондів, а також у зв'язку з введенням понижуючих коефіцієнтів амортизації, зазначених відрахувань вистачить лише для забезпечення 50—60 % потреб у капітальних ремонтах, не кажучи вже про заміну застарілого рухомого складу новим.

Віковий склад трамваїв і тролейбусів, які експлуатуються в Одесі, наочно представлено на рис.1 та рис.2.

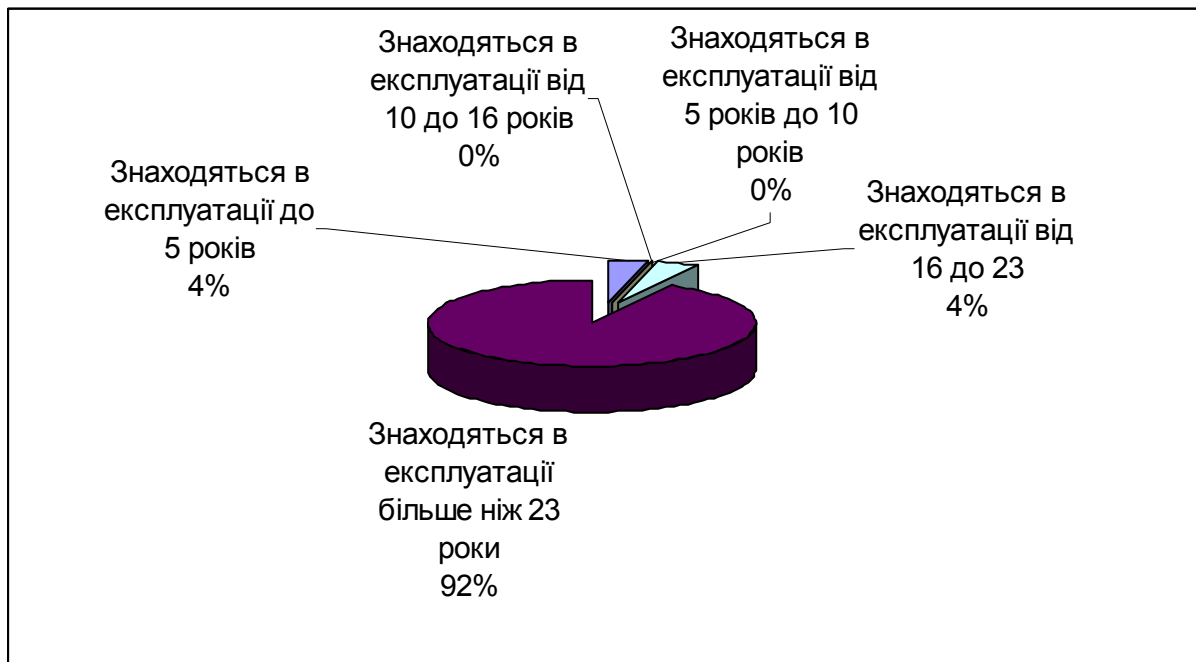


Рис. 1 - Віковий склад трамваїв Одеси станом на 01.01.2010 р.

Так, 95,82% вагонів мають термін служби більше 16 років (нормативний термін) і, таким чином, повністю амортизовані.

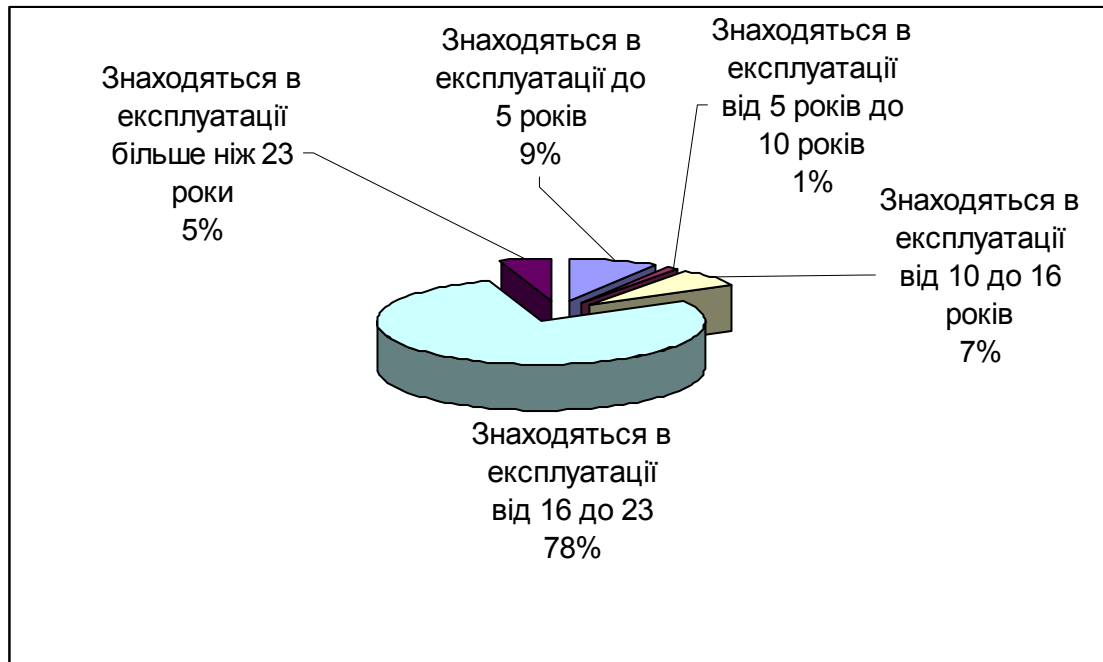


Рис. 2 - Віковий склад тролейбусів Одеси станом на 01.01.2010 р.

Не потребує особливих доказів те, що будь-яке підприємство, яке не має фінансових можливостей для розширеного відтворення своєї діяльності, тобто для впровадження сучасних технологій, заміни застарілих основних виробничих фондів, приречене на занепад.

Отже існуючий статус і система управління цими підприємствами, їх збитковість, невизначеність джерел фінансування оновлення рухомого складу і розвитку транспортної мережі — головні причини кризового становища міського електротранспорту.

В умовах, коли власні доходи підприємства від перевезення платних пасажирів покривають експлуатаційні витрати тільки на 30,9%, основним джерелом виплати заробітної плати та покриття інших експлуатаційних витрат є фінансування з державного та міського бюджетів. При цьому, на сучасному етапі розвитку економіки України потребує подальшого вивчення питання взаємодії чисто ринкових та соціальних орієнтирів в діяльності окремих складових містообслуговуючого комплексу. Отже соціальна місія міського електротранспорту не викликає сумнівів. Тому однозначним є факт, що замовником послуг електротранспорту є міськвиконком. І саме він представляє сторону, яка у відповідності з умовами ринку розраховується за надані послуги, які повинні мати вигляд «соціального замовлення» міста. В такому разі традиційні дотації повинні розраховуватися з використанням розрахункових тарифів як методу муніципального регулювання ринкових відносин між муніципалітетом та міським електротранспортом [6].

Розрахунковий тариф на послуги міського електричного транспорту включає визначення розміру економічно обґрунтованих планових витрат підприємств на перевезення одного пасажирів, власних доходів від основної діяльності, доходу, отриманому підприємством від інших видів діяльності, компенсації за перевезення пільгового контингенту пасажирів, планової рентабельності підприємства.

Таким чином, розрахунковий тариф на послуги міського електричного транспорту (PT) визначається за формулою

$$PT = [W (1+R) - D - VD - K] : Q , \quad (1)$$

де:

W - повна планова собівартість послуг міського електричного транспорту, грн;

R - планова рентабельність підприємства, грн;

VD – власні доходи, грн.;

D - чистий дохід, отриманий підприємствами від інших видів діяльності, грн;

K - компенсація за перевезення пільгового контингенту пасажирів, грн;

Q - запланований обсяг загальних пасажироперевезень, пас.;

Як правило, фінансування експлуатації електротранспорту (і тим більше капіталовкладень) не може здійснюватися повністю за рахунок надходжень від стягнення плати за користування транспортом. Крім того, в різних транспортних ятерах частка витрат електротранспорту, що покривається за рахунок цих надходжень, може бути неоднаковою. Те ж саме рівною мірою стосується характеру витрат, які повинні здійснювати підприємства електротранспорту. Ці витрати залежать, зокрема, від того, чи є інфраструктура власністю експлуатуючої організації, від режиму амортизації, розподілу витрат, пов'язаних з фінансуванням, від того, чи стягується плата за користування такими об'єктами, як наприклад, зупинки. У зв'язку з вищевикладеним, різними бувають як потреби в додатковому фінансуванні, так і форми фінансування. Необхідність одержання фінансової підтримки з метою компенсації різниці між надходженнями від стягнення плати за користування транспортом та експлуатаційними витратами не означає, однак, що транспортне підприємство працює неефективно і не є життєздатним. Це лише свідчить про те, що урядові органи, місцеві владні структури та інші учасники процесу фінансують громадський транспорт у силу цілого ряду причин політичного, економічного та соціального характеру, ігноруючи екологічний аспект [6].

Між тим, додаткове фінансування експлуатації електротранспорту може сприяти підвищенню якості транспортних послуг, організації додаткових видів обслуговування, а також введенню більш низьких тарифів, які були б несумісні з керуванням, заснованим виключно на комерційних засадах.

Вищевказані заходи можуть мати такі цілі:

а) встановлення більш збалансованого співвідношення в області конкуренції між громадським транспортом та особистими автомобілями (безкоштовне користування автодорожньої мережею, покриття зовнішніх витрат і т.д.), що може сприяти зміні структури попиту на користь електротранспорту;

б) забезпечення доступу до основних об'єктів обслуговування (торговельні центри, навчальні та медичні заклади тощо) для людей, що не володіють особистими засобами транспорту, наприклад, введення безкоштовного проїзду або пільгових тарифів для таких груп населення, як літні люди, люди з обмеженою мобільністю, а також для дітей.

Крім прямого фінансування існують також альтернативні форми фінансування, які можуть підрозділятися відповідно до трьох принципів:

- плата, яка надходить від тих, хто забруднює навколишнє середовище: компенсації за витрати, понесені товариством, які можуть бути спрямовані на фінансування альтернативних видів транспорту, що спричиняють менше забруднення.

Як приклад можна навести існуючий у Німеччині податок на продукти нафтопереробки, який спрямовується на фінансування електротранспорту, екологічні податки на використання та володіння власним автомобілем, а також стягування плати за стоянку (за умови, що одержані кошти йдуть на фінансування електротранспорту);

- плата, яка надходить від тих, хто отримує вигоду від користування електротранспортом. Наприклад, підприємці та комерсанти отримують вигоду від

послуг електротранспорту, оскільки підприємцям забезпечується доступ до більш широкого ринку робочої сили, а комерсанти збільшують кількість своїх клієнтів [5].

У Франції існує закон про виплати на користь електротранспорту, відповідно до якого підприємці, що мають більше дев'яти працівників, зобов'язані вносити свій внесок у витрати, пов'язані з громадським транспортом. А у Гонконгу підприємства електротранспорту отримують додаткові кошти за рахунок земельної додаткової вартості, одержуваної в ході спорудження нової лінії електротранспорту. Частково це будівництво фінансується за рахунок доходів від оренди та продаж житла, що знаходиться поруч з новими станціями;

- плата, яка надходить від платників податків. Для цього використовується національна або місцева схема оподаткування, при якій роблять внесок всі платники податків, незалежно від того, чи користуються вони громадським транспортом. Зазвичай ці надходження являють собою основне джерело зовнішнього фінансування.

Таким чином, фінансування електротранспорту здійснюється за допомогою різних механізмів. У певних умовах для отримання частки прибутку, заробленого іншими структурами, необхідно вдаватися до фіскальних заходів. При справленні плати за в'їзд у певні міські квартали можуть бути одночасно використані принципи отримання плати з тих, хто забруднює навколишнє середовище, і з тих, хто отримує вигоду. Власники автомобілів, що створюють пробки на дорогах, повинні виплачувати дорожні збори [9].

З метою залучення інвестицій у громадський транспорт вельми перспективним представляється використання плати за в'їзд у певні міські квартали. Крім того, такий захід буде сприяти більш інтенсивному використанню електротранспорту і, отже, зростанню його доходів.

Особливої уваги заслуговують такі методи регулювання, як перехресні субсидії. Ці субсидії набувають форми внутрішніх трансфертів та надходять з прибутку, одержаного за надання інших видів послуг (постачання електроенергії, газу та водопостачання). Подібні схеми фінансування можна задіяти в тих випадках, коли послуги електротранспорту та інші перераховані вище послуги надаються одним і тим же державним муніципальним підприємством. Перехресне фінансування існує також всередині самих транспортних ятерів. Додаткові доходи та перехресне фінансування відіграють найважливішу роль в розвитку ятерів електротранспорту, що рівною мірою стосується забезпечення функціонування цілої низки галузей промислового виробництва. Надалі підприємства електротранспорту повинні зберегти можливість використовувати цю практику фінансування.

Частка підприємців може бути оформлена у вигляді внесення податку на користь електротранспорту, участі підприємців у сплаті проїзних квитків для своїх співробітників (така форма участі існує у Франції та Бельгії), а також у реалізації планів забезпечення мобільності. У цьому випадку підприємства підтримують заходи, спрямовані на збільшення частоти руху електротранспорту, беруть участь у рекламних кампаніях або сприяють збільшенню доступності послуг електротранспорту [7].

Приватний сектор зазвичай бере участь у фінансуванні електротранспорту тільки в тих випадках, коли він отримує при цьому свою вигоду, наприклад, при наданні спонсорської підтримки окремим станціям або видам послуг, а також при організації продовження транспортних маршрутів, що йдуть до місця розташування підприємства або великого торгового центру.

У цілому ряді країн визнаною формою поділу комерційних ризиків, пов'язаних з діяльністю електротранспорту, є партнерство державного та приватного секторів, в рамках якого передбачається поділ інвестиційних і (або) експлуатаційних ризиків між держструктурами і приватним сектором. Проте в рамках таких угод з'являється

необхідність виділення коштів на обслуговування заборгованості приватного сектора. Як правило, це відбувається за допомогою щорічних виплат, які розраховуються на основі вартості капіталовкладень приватного підприємства та оцінки ризиків. Такі контракти можуть бути рентабельними лише в тих випадках, коли додаткові витрати приватного сектора компенсуються, наприклад, за рахунок економії на вартості будівництва, а також шляхом підвищення продуктивності.

Загалом, підприємства електротранспорту повинні прагнути мати такі джерела доходів, які не зазнають значних коливань, пов'язаних, зокрема, з політичними змінами або з формуванням національних бюджетів (наприклад, введення певних податків).

Таким чином, в більшості випадків пріоритети муніципальної екологічної політики мають еколого-господарський характер, оскільки пов'язані з функціонуванням конкретних господарюючих суб'єктів. Тому формування місцевої екологічної політики повинно базуватися на аналізі та оцінюванні пріоритетів існуючої екологічної ситуації та обґрунтуванні можливостей реалізації та розвитку сучасних чинників екологічної безпеки міста.

Список літератури

1. Закон України «Про міський електричний транспорт» №1914-IV від 29.04.2004.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» №280-IV/97-ВР від 07.05.1997.
3. Загороднюк П.О. Взаємозв'язок екологічної й економічної безпеки та її вплив на економічне зростання України // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. - 2005. - №6. - С.21-27.
4. Карпушин Е.І. Організація та управління на електричному транспорті : Навчальний посібник. - Харків: ХНАМГ, 2008. - 184с.
5. Канторович Л.В. Некоторые теоретические вопросы построения системы пассажирских тарифов // Проблемы совершенствования системы транспортных тарифов. - М.: ЦЭМИ, 1987. - С. 17-22.
6. Кудрявцев О.К. Город и транспорт. - М.: «Знание», 1975. - 48 с.
7. Кулешова М.М. Городской пассажирский транспорт Москвы в условиях перехода к рыночным отношениям // Проблемы перевозок населения пассажирским транспортом в крупных городах. - М.: МДНТП, 1991. - С. 60-67.
8. Овечников Е.В., Фишельсон М.С. Городской транспорт. - М.: Высшая школа, 1976. - 352 с.
9. Система муниципального управления: Учебник для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. - Спб.: Изд-во «Лидер», 2005. - 493с.

Муниципальное регулирование экологической безопасности. Улыбина В.А.

Обоснована необходимость изменения приоритетов деятельности муниципальных органов управления с учетом актуализации экологических составляющих. Показана роль в этом процессе городского электротранспорта. Предложены методы муниципального регулирования, позволяющие упорядочить взаимоотношения заказчика транспортных услуг и исполнителя путём применения расчётных тарифов и нетрадиционного финансирования, что позволит создать экономические условия для развития экологически благополучного вида городского транспорта, каким является электротранспорт.

Ключевые слова: регулирование, экология, муниципалитет, электротранспорт, финансирование

Municipal adjusting of ecological safety. Ulybina V.A.

The necessity of priorities changes of city management governments activity is grounded taking into account actualization of ecological constituents. A role of city electric transport in this process is showed. The methods of the municipal adjusting, allowing to put in an order the mutual relations of customer of transport services and performer by application of calculation tariffs and untraditional financing, are offered, that will allow to create economic terms for developing ecologically successful type of public transport, which is electric transport.

Keywords: adjusting, ecology, municipality, electric transport, financing.