

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ З НАДАННЯ СУСПІЛЬНО ВАЖЛИВИХ ПОСЛУГ З ПЕРЕВЕЗЕНЬ (МОДЕЛЬ PSO) ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ОСНОВІ РЕГЛАМЕНТУ ЄС 1370/2007



**“Рекомендації щодо імплементації зобов’язання з надання суспільно важливих послуг з перевезень (модель PSO) до законодавства України на основі регламенту ЄС 1370/2007”.
Рекомендації державної політики.**

Авторський колектив:

Віктор Загреба
Антон Гаген

Фото: Антон Гаген.

Дата кінцевої редакції: 25 липня 2024 року

Ці рекомендації підготовлені у межах спільного проєкту між двома українськими неприбутковими організаціями — ГО «Vision Zero» (<https://visionzero.org.ua/>) та Асоціацією «Енергоефективні міста України» (<https://enefcities.org.ua/>). Матеріал має інформаційне призначення та відображає позицію авторів. Автори та організації не несуть відповідальності в разі змін у нормативно-правових актах, можливих допущених неточностей і запрошують звертатися до офіційних джерел інформації.

Громадська організація «Vision Zero»

74019, м. Івано-Франківськ, вул. Пулюя, буд. 12, кв. 38
www.visionzero.org.ua
vision.zero.ngo@gmail.com
тел. +380 98 907 73 65

Асоціація «Енергоефективні міста України»

79007, м. Львів, вул. Б. Лепкого, буд. 12, офіс 6
www.enefcities.org.ua
office@enefcities.org.ua
тел. +38 032 245 52 62

ЗМІСТ

Вступ	4
Основні положення Регламенту ЄС 1370/2007	5
Урядовий законопроект №4583	6
Депутатський законопроект №5149 та супутні законопроекти	8
Висновки	10
Рекомендації	12

ВСТУП

Впровадження в Україні механізму зобов'язань щодо надання громадських послуг (PSO) у сфері громадського транспорту, що передбачає гармонізацію національного законодавства з Регламентом 1370/2007¹, є важливою частиною процесу наближення до Європейського Союзу. Це передбачено Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а конкретно Додатком 32 РОЗДІЛУ V «ЕКОНОМІЧНЕ І ГАЛУЗЕВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО» ДО ГЛАВИ 7 «ТРАНСПОРТ». Виконання цього зобов'язання мало відбутися протягом 8 років з набуття чинності Угоди про Асоціацію, тобто до 2022 року. Це зобов'язання не було вчасно виконано Верховною Радою України.

В основі Регламенту ЄС стоять зобов'язання з надання громадських послуг ("Public Service Obligations") у сфері транспорту. Модель PSO є важливим елементом загальноєвропейського

законодавства у сфері державних закупівель. Відповідно до цієї моделі, компетентні органи мають повноваження укладати контракти з перевізниками, які надають ексклюзивні права на маршрути та компенсацію за виконання зобов'язань з надання громадських послуг. Такі послуги, як правило, не надавалися б операторами на тих самих умовах без відповідної компенсації через їхню комерційну нерентабельність.

Модель PSO - це ринковий механізм оплати транспортних послуг, коли замовники компенсують операторам втрачений прибуток на соціально важливих маршрутах.

Згідно з моделлю PSO, замовник перевезень визначає перевізника в результаті проведення відкритих тендерів (закупівель послуг) на справедливій, прозорій та недискримінаційній основі.

¹ РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) № 1370/2007 від 23 жовтня 2007 року про громадські послуги пасажирських перевезень залізничним і дорожнім транспортом та скасування регламентів Ради (ЄЕС) № 1191/69 та № 1107/70 (переклад українською). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-07#Text



ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕГЛАМЕНТУ ЄС 1370/2007

Регламент ЄС «Про громадські послуги пасажирських перевезень залізничним і дорожнім транспортом» має обсяг 23 друковані сторінки. У таблиці нижче наводимо його ключові положення, що стосуються нерейкового громадського транспорту.

Регламент ЄС 1370/2007 охоплює лише питання суспільно-важливих пасажирських перевезень, тоді як комерційні перевезення та оплата проїзду регулюються іншими нормативними актами.

Таблиця 1. Ключові положення Регламенту ЄС 1370/2007

Ключові положення	Опис
Мета та обсяг	Встановлення правил для функціонування послуг громадського пасажирського транспорту залізницею та автомобільними дорогами, спрямованих на забезпечення належного транспорту за якістю, безпекою та доступністю.
Зобов'язання з надання громадських послуг (PSO)	Визначення PSO, які можуть накладати компетентні органи на операторів громадського пасажирського транспорту для забезпечення належних, регулярних та надійних послуг, які не були б надані виключно на комерційній основі. PSO мають бути чітко визначеними, вимірюваними та повідомленими заздалегідь.
Контракти та компенсації	Компетентні органи повинні укласти контракти на надання громадських послуг через прозорі та конкурентні тендерні процедури, забезпечуючи справедливість та недискримінацію. Оператори, які виконують PSO, мають право на компенсацію за понесені витрати разом з розумним прибутком. Компенсація повинна розраховуватися прозоро, щоб уникнути надмірної компенсації.
Контракти на надання громадських послуг (PSC)	PSC мають визначати характер PSO, методи компенсації та умови надання виключних прав, якщо такі є. Контракти повинні забезпечувати баланс між комерційними та соціальними цілями послуг.
Прямі контракти та тендери	Дозволяється пряме укладання контрактів у специфічних обставинах, таких як для маломасштабних операцій або у випадках надзвичайних ситуацій. Заохочується проведення конкурентних тендерів для великих, значущих контрактів з метою забезпечення економічної ефективності та якості послуг.
Тривалість контрактів	Встановлюються максимальні терміни дії контрактів: 10 років для автобусних послуг і 15 років для залізничних послуг, з певною гнучкістю для продовження в окремих випадках.

УРЯДОВИЙ ЗАКОНОПРОЕКТ №4583

У січні 2021 року у Верховній Раді України було зареєстровано урядовий законопроект №4583 “Про внесення змін до деяких законів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом”². Обсяг документу складає 4 (чотири) друковані сторінки.

Після публікації законопроект отримав чимало критики від галузевих спеціалістів, які публічно звернули увагу Народних депутатів України на його узагальнений та обмежений характер, а також на низку положень, які не дозволять принципово змінити підхід до організації перевезень в містах³.

Критично поставився до проєкту документу й профільний Комітет ВРУ з питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку: “Таким чином, проєкт Закону за своєю метою не суперечить міжнародно-правовим зобов’язанням України, водночас, потребує доопрацювання з врахуванням положень Регламенту (ЄС) № 1370/2007”.

Конкретні зауваження до №4583 полягають в наступному:

1. Імплементация. Законопроект не передбачає чітких механізмів оплати транспортної роботи, натомість вибудовує непрозору конструкцію, коли “договори про надання суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів ... містять положення



щодо параметрів, на основі яких розраховується сума та порядок оплати надання таких послуг, розподіл витрат та доходу від продажу квитків між організатором перевезень та автомобільним перевізником”. Регламент 1370/2007, натомість, закладає два механізми оплати транспортної роботи: якщо договір на обслуговування автобусних чи трамвайних маршрутів укладається у відповідності до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС, розмір оплати транспортної роботи визначається на основі тендеру, тоді як для прямих договорів, укладених без використання публічних закупівель, використовується формула, яка передбачає збір виручки самим перевізником та оплату лише частини транспортної роботи, яка не покривається виручкою від квитків.

2. Абстрактність. Законопроект не окреслює чітких алгоритмів щодо особливостей застосування конкурентних та прямих закупівель послуг з перевезення пасажирів, посилаючись лише на законодавство про публічні закупівлі.

3. Короткостроковість договірних відно-

² Проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом” №4583 від 13.01.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70814

³ “Транспортні експерти розкритикували законопроект, покликаний «завершити еру старих маршруток»” - Хмарочос, 20.01.2021: <https://hmarochos.kiev.ua/2021/01/20/transportni-eksperty-rozkrytykuvaly-zakonoprojekt-poklykanyj-zavershyty-eru-staryh-marshrutok/>

син. Хоча законопроект дозволяє укласти договори тривалістю до 10 років, він не передбачає змін до Бюджетного кодексу, що означає, що організатор перевезень не зможе брати на себе зобов'язання про оплату транспортної роботи на строк понад 1 рік, як передбачає й вимагає Регламент ЄС.

4. Невизначеність двох режимів роботи громадського транспорту.

Законопроект фактично не розділяє два принципово різні режими робіт перевізників: на виконання суспільно важливих послуг (з оплатою транспортної роботи) та комерційний режим (без компенсації, за умов достатнього доходу від продажу квитків).

5. Неврегульованість питань збору оплати за проїзд.

Найкраща сучасна практика ЄС передбачає, що збір виручки відокремлюється від перевезень – ця функція покладається на організатора перевезень напямую, або делегується спеціальному підприємству (залежно від особливостей національного законодавства). Запропонований законопроект не передбачає виведення питання управління збором оплати проїзду із відповідальності перевізників, що здійснюють суспільно важливі перевезення, таким чином не вирішує проблем, пов'язаних із різницею вартості проїзду та фактичної вартості роботи, як і не вирішує питання пільгових перевезень.

6. Тарифоутворення.

Законопроект сповідує хибний підхід до формування тарифів на проїзд у громадському транспорті. В ситуації, коли перевізник отримує оплату транспортної роботи, питання вартості проїзду в громадському транспорті є винятково питанням балансу пріоритетів та спроможностей міста (місто зацікавлене заохочувати користування громадським транспортом та здешевлю-

вати ціну, але водночас місто має бюджетні обмеження, які не дозволяють дотувати громадський транспорт більше за певний рівень). Натомість, законопроект №4583 зберігає “кошторисний підхід” до формування тарифів за певною формулою та прив'язує їх до вартості паливно-мастильних матеріалів, що є нерелевантним в умовах оплати транспортної роботи.

7. Пільгові перевезення.

Паралельно до запровадження поняття оплати транспортної роботи, законопроект передбачає встановлення компенсацій за здійснення пільгових перевезень. Пояснень тут може бути два: або ж автори не усвідомлювали, що із запровадженням оплати транспортної роботи потреба в компенсаціях за пільгові перевезення автоматично відпаде, або ж вони, навпаки, усвідомлювали, що імплементувати положення Регламенту з таким текстом закону на практиці буде неможливо, й тому треба підтримувати механізми компенсації проїзду пільговиків. В обидвох випадках це свідчить про низьку якість документу.

Таким чином, складається враження, що даний законопроект ставить за мету формальне створення принципу суспільно важливих перевезень автомобільним та електричним транспортом, однак на відміну від чинних європейських норм, не конкретизує ряд механізмів та не втручається в суміжні сфери (як-от питання оплати проїзду). Окрім цього, даний законопроект не передбачає змін до Бюджетного кодексу, що фактично унеможливує довгострокові контракти з приватними перевізниками. В цілому, законопроект практично не змінює взаємовідносини між перевізниками та організаторами перевезень та не реформує систему взаємних зобов'язань між ключовими учасниками відносин так, щоб це реально змінило транспортний сектор.

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАКОНОПРОЄКТ №5149 ТА СУПУТНІ ЗАКОНОПРОЄКТИ



Як альтернатива урядовому проекту закону, були розроблені й в кінці лютого 2021 року зареєстровані депутатські законопроекти, пов'язані з реформування сфери громадського транспорту в Україні. Головний проєкт №5149⁴ обсягом 60 друкованих сторінок, та чотири на його доповнення: № 5150⁵, №5151⁶, №5152⁷, №5185⁸, які мають підтримати положення головного законопроекту, гармонізуючи з ним Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про публічні закупівлі».

Пакет законопроектів детально описує всі зміни, які необхідно внести в законодавство про електричний та автомобільний транспорт для його гармонізації з Регламентом ЄС 1370/2007, а також зміни до інших нормативних актів, які забезпечать працездатність нових норм. Законопроект №5149 передбачає зокрема:

- Окремі поняття регульованого та вільного тарифів, громадських (суспільно-важливих) та комерційних перевезень, конкурентних та

прямих договорів;

- Чітку механіку оплати транспортної роботи та прозорий механізм формування її вартості;
- Поняття внутрішнього оператора транспортних послуг, у відповідності до Регламенту ЄС 1370/2007;
- Врегулювання питання можливого винесення системи оплати за проїзд за межі перевізника, який надає транспортні послуги;
- Поняття інтегрованих громадських послуг з перевезення пасажирів.

Парламентський законопроект також має 4 супровідні законопроекти, кожен із яких має забезпечити працездатність основного, зокрема:

- №5150 вносить зміни до Бюджетного кодексу

⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи перевезень пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом відповідно до стандартів Європейського Союзу №5149 від 25.02.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71226

⁵ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження довгострокових бюджетних зобов'язань з фінансування громадських послуг з перевезення пасажирів відповідно до стандартів Європейського Союзу та посилення фінансових гарантій забезпечення прав громадян на пільговий проїзд №5150 від 25.02.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71227

⁶ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань, пов'язаних із запровадженням громадських послуг з перевезення пасажирів №5151 від 25.02.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71228

⁷ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвідомчості справ про порушення правил при наданні громадських послуг з перевезення пасажирів №5152 від 25.02.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71229

⁸ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо особливостей здійснення закупівель громадських послуг з перевезення пасажирів №5185 від 02.03.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71283

су, які дозволяють довгострокові фінансові зобов'язання замовника перевезень перед перевізниками, з якими укладені договори;

- №5151 вносить зміни до Податкового кодексу, які дозволяють створити неприбуткове підприємство, яке адмініструватиме систему оплати проїзду та не підлягатиме оподаткуванню;
- №5152 вносить зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвідомчості справ про порушення правил при наданні громадських послуг з перевезення пасажирів, які б дозволили представникам уповноваженого містом підприємства здійснювати контроль за оплатою проїзду (виявлення й штрафування безквиткових пасажирів);

- №5185 вносить зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», адаптуючи його до потреб, які виникають при здійсненні закупівель послуг з перевезення пасажирів.

Комплекс депутатських законопроектів є значно більш детальним та продуманим з точки зору заходів, які необхідні для реформування сфери міського громадського транспорту. Зокрема, ці законопроекти значно чіткіше описують механіку оплати транспортної роботи, створюють прозорі правила фінансування перевізників та дозволяють сформувати чітку систему взаємних зобов'язань між замовником перевезень та перевізниками, що суттєво покращить ринок транспортних послуг в Україні та дозволить здійснити практичну імплементацію Регламенту ЄС 1370/2007.

ВИСНОВКИ

Урядовий законопроект №4583 надмірно короткий та очевидно недостатній. Він був розроблений без консультацій із органами місцевого самоврядування. Хоч документ за формальними ознаками відповідає Регламенту

1370/2007, він не пропонує стратегії й тактики втілення положень Регламенту в українське правове поле. Окрім цього, урядовий законопроект не має супутніх законопроектів щодо змін до Бюджетного кодексу та законодавства про публічні закупівлі, які є необхідними, щоб замовники перевезень мали найменший шанс на його практичну імплементацію суспільно-важливих перевезень пасажирів.

Депутатський пакет проєктів законів №5149, 5150, 5151, 5152 та 5185, навпаки, є ґрунтовною спробою на основі Регламенту 1370/2007 створити державну політику, яка б дозволила втілити його положення в життя. Він відкриває можливість системної реформи й переходу роботи частини маршрутів міського й приміського громадського транспорту на новий принцип зобов'язань з надання громад-



ських послуг (PSO). В разі прийняття, цей пакет змін дозволить встановлювати довгострокові зобов'язання між громадами та операторами перевезень (перевізниками), що дозволить суттєво покращити прогнозування, придбання й кредитування нового рухомого складу, а отже, й якість транспортного обслуговування мешканців громад. Прийняття цього пакету законів наблизить українське законодавство до політик Європейського Союзу та практик держав-членів. Пакет депутатських законопроектів не лише імплементує Регламент ЄС 1370/2007, а й запроваджує низку додаткових заходів, які не включені в Регламент, але спрямовані на успішну імплементацію.

Таблиця 2. Порівняння змісту урядового й депутатських проєктів законів щодо імплементації Регламенту ЄС 1370/2007

Ключові положення	Урядовий проєкт закону 4583	Депутатський пакет проєктів законів 5149, 5150, 5151, 5152 та 5185
Розділення на суспільно-важливі та комерційні послуги	Немає чіткого розділення	Відмінності й принципи роботи в обох режимах чітко роз'яснені
Оплата транспортної роботи	Термін не визначається для автомобільного транспорту взагалі, немає чіткого механізму визначення розміру оплати за послуги з перевезень пасажирів	Передбачене формування розміру оплати перевізникам для конкурентних та прямих договорів

Ключові положення	Урядовий проєкт закону 4583	Депутатський пакет проєктів законів 5149, 5150, 5151, 5152 та 5185
Компенсація за пільги	Передбачає додаткову компенсацію за пільгові перевезення	Передбачає оплату транспортної роботи, яка за визначенням покриває дефіцит доходів від продажу квитків — як через нижчий тариф, так і через перевезення пільгових пасажирів
Відокремлення оплати проїзду від транспортних послуг	Не передбачене	Прописаний механізм, який дозволить це зробити
Довготривалі договори з перевізниками	Договори формально можливі, але довготривалі фінансові зобов'язання перед перевізниками неможливі через чинний Бюджетний кодекс	Законопроєкт дозволяє довготривалі договори, а зміни до Бюджетного кодексу дозволяють довгострокові фінансові зобов'язання перед перевізниками

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Базуючись на викладеному у цьому документі, автори насамкінець формулюють свої обґрунтовані рекомендації для законодавців — народних депутатів, членів профільного Комітету Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури.

1. Реальне реформування замість формального «прийняття євроінтеграційного закону». Україна потребує імплементації Регламенту 1370/2007 не тільки для того, щоб прозвітувати про ще один виконаний пункт зобов'язань перед ЄС. Україна потребує реальної реформи на основі Регламенту, щоб відкрити можливість вивести галузь міських й приміських пасажирських перевезень із тривалої й важкої кризи. Ця галузь має велику кількість та національний масштаб накопичених проблем. Ситуація в галузі різко погіршилась з падінням пасажиропотоків у 2020-21 роках (пандемія), й потім після лютого 2022 року під впливом факторів воєнного часу. Послуги громадського транспорту показують скорочення обсягів й погіршення якості. Крім того, ця галузь є соціальною, адже вона впливає на життя мільйонів співгромадян. Як свідчать соціологічні дані, понад половина домогосподарств України станом на 2024 року не мала жодного автомобіля⁹.

2. Складні проблеми потребують складних рішень. Проблеми громадського транспорту — складні. Органи місцевого



самоврядування й громадські організації обговорювали ці проблеми на круглих столах й форумах у 2023-24 роках, й комунікували свої прохання до органів державної влади у листах, резолюціях¹⁰ та рекомендаціях¹¹. Теорія систем давно прийшла до постулату, що складні проблеми потребують складних рішень.¹² Досвід України показує, що складні проблеми державної політики неможливо вирішити короткими й непродуманими проектами законів, які розробляються нашвидкуруч без участі зацікавлених сторін. Ми рекомендуємо законодавцю відмовитись від цієї нежиттєздатної практики й застосовувати дієві методи й алгоритми розробки державної політики.

3. Взяти депутатський пакет законопроектів №№ 5149, 5150, 5151, 5152 та 5185 за основу для подальшої роботи над імплементацією Регламенту ЄС 1370/2007

⁹ “Більш ніж половина українців не користуються автомобілями” — 29.03.2024, <https://enefcities.org.ua/novyny/bilsh-nij-polovyna-ukrantsiv-ne-korystuyutsya-avtomobilyamy---rezultaty-doslidjennya/>

¹⁰ Резолюція Всеукраїнського форуму міської мобільності, м. Львів, 26-28 квітня 2023 року — <https://visionzero.org.ua/rezolytsia-vseukrainskogo-forumu-miskoy-mobilnosti-lviv-2023/>

¹¹ “Рекомендації змін у державній політиці для забезпечення належного функціонування громадського транспорту в умовах воєнного стану в Україні та як частини сталого (зеленого) відновлення”, 21.02.2024 — <https://enefcities.org.ua/upload/files/Publications/Urban%20Mobility/recommendations.pdf>

¹² “Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos” - M.Mitchell Waldrop, 1993

в Україні. Причини, чому цей пакет документів є значно ближчим до можливості імплементації Регламенту, ніж урядовий, викладені вище у цьому документі.

4. Розробляти державну політику щодо міст та громадян за участі міст та громадян. Урядовий проєкт закону 4583 був розроблений без участі головних заці-

кавлених сторін - органів місцевого самоврядування. Більше того, він став несподіванкою для них. Цю хибну практику не слід повторювати й продовжувати. Міста України, їхні асоціації й громадянське суспільство повинні бути обов'язковими учасниками процесу розробки державної політики щодо громадського транспорту.
