

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ З НАДАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ (МОДЕЛЬ PSO) ЯК ЧАСТИНА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ



“Зобов’язання з надання транспортних послуг (модель PSO) як частина євроінтеграції України. Аналітичний огляд”.

Авторський колектив:

Віктор Загреба (керівник)

Дем’ян Данилюк

Дмитро Мельничук.

Дата кінцевої редакції: 9 січня 2024 року.

Цей аналітичний огляд підготовлений в рамках співпраці між двома українськими неприбутковими організаціями: громадською організацією “Vision Zero” (<https://visionzero.org.ua/>) та Асоціацією “Енергоефективні міста України” (<https://enefcities.org.ua/>). Інформація в цьому огляді подана станом на осінь 2023 року. Матеріал має інформаційне призначення. Автори не несуть відповідальності в разі змін в нормативно-правових актах, можливих допущених неточностей та запрошують звертатися до офіційних джерел інформації.

Подяка: автори висловлюють подяку колегам з професійної спільноти, які люб’язно прочитали чернетку цього огляду та надали свої зауваження та пропозиції, переважна частина яких були враховані (за абеткою): Антон Гаген, Дмитро Беспалов, Іван Фурлет, Іван Черниш, Ірина Ковальчук, Катерина Лозовенко, Максим Сич, Павло Сирватка, Святослав Павлюк, Юрій Лозовенко.

Фотографії: Олександр Шутюк: на с. 5 м. Львів, с. 10 м. Жешув (Ряшів), с. 11 м. Краків; Дем’ян Данилюк: на с. 15 м. Чернігів; Віктор Загреба: на обкладинці м. Вознесенськ, на с. 4 Івано-Франківськ, с. 6 Миргород, с. 7 Запоріжжя, с. 9 Рівне, с. 14 регіональний потяг “Укрзалізниця” у Львівській області.

Громадська організація “Vision Zero”

м. Івано-Франківськ, 74019, 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”

м. Львів, 79007, вул. Б. Лепкого, 12, офіс 6

www.enefcities.org.ua

office@enefcities.org.ua

тел. +38 032 245 52 62

ЗМІСТ

Проблема, яку вирішує PSO	4
Визначення моделі PSO	7
PSO та євроінтеграція України	8
Механізм роботи моделі PSO	8
Досвід юридичного впровадження моделі PSO у секторі громадського транспорту серед країн Центральної Європи	11
Досвід секторального впровадження моделі PSO в Україні	15
Проекти законів України та їхня відповідність регламентам ЄС	17
Підсумки	19

ПРОБЛЕМА, ЯКУ ВИРІШУЄ PSO

Громадський транспорт в Україні має низку проблем, зумовлених збігом кількох факторів: економічних, юридичних, організаційних тощо. Зобов'язання з надання транспортних послуг (модель Public Service Obligation — PSO),

яка розглянута нижче, пропонує комплексне рішення для подолання частини цих проблем, що підвищить мобільність населення громад та створить сприятливий інвестиційний клімат для підприємств міського та приміського транспорту.



Цех тролейбусного депо в м. Івано-Франківську (2021)

Першою проблемою є **хронічна збитковість комунальних підприємств**, що надають транспортні послуги. Модель PSO надає можливість таким підприємствам мати прибуток, який можна інвестувати у рухомий склад та цифровізацію транспортних послуг.

Схожою до неї є друга проблема, що полягає у **недостатньому рівні інвестування** у підприємства громадського транспорту від приватних учасників ринку. Впровадження моделі PSO створить стимули та гарантії для інвесторів та надавачів фінансових послуг.

Третьою проблемою є **значні корупційні ризики**, спричинені поточним механізмом

компенсації. Модель PSO встановлює чіткі рамки для надання контрактів для комунальних та приватних перевізників. Модель замінює конкурсну систему відбору перевізника на тендерну, залишаючи комунальним перевізникам можливість обслуговувати маршрути за прямою угодою.

Додатково, для органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств знизиться ризик потенційної невідповідності вимогам антимонопольного законодавства щодо державної допомоги з бюджету громади, оскільки модель PSO виконуватиме *критерії Альтмарк* (див. нижче).

ДОВІДКА:

Критерії Альтмарк — це критерії європейського законодавства, які розрізняють компенсації витрат суб'єкта господарювання, пов'язаних з наданням послуг загального економічного інтересу (ПЗЕІ) та державної допомоги за визначенням статті 107 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Критерії сформовані під час розгляду справи Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH Європейським Судом у 2003 році, який постановив, що компенсації витрат за ПЗЕІ не є державною допомогою, якщо виконуються наступні умови¹:

- 1) суб'єкт господарювання має чітко визначені зобов'язання надавати громадські послуги (обслуговувати населення);
- 2) параметри, на підставі яких обчислюється компенсація, є визначеними заздалегідь об'єктивним і прозорим способом;
- 3) компенсація не є надмірною і не перевищує необхідної суми для покриття всіх або частини витрат, понесених суб'єктом господарювання у зв'язку з наданням ПЗЕІ;
- 4) якщо суб'єкт господарювання, який виконує зобов'язання щодо надання публічної послуги, не обирається відповідно до процедури публічних закупівель, яка б дозволила відібрати учасника, здатного надавати ці послуги з найменшими витратами для громади, необхідний рівень компенсації визначається на підставі аналізу витрат, які були б понесені типовим суб'єктом господарювання, добре керованим та належним чином забезпеченим відповідними активами.

Критерії Альтмарк використовуються Антимонопольним Комітетом України для аналізу допустимості державної допомоги. За одночасного задоволення 4 критеріїв, державна допомога не підпадає під дію Закону "Про державну допомогу суб'єктам господарювання"².

¹ Відповіді на поширені питання. Антимонопольний комітет України.
<https://amcu.gov.ua/napryami/derzhavna-dopomoga/vidpovidi-na-poshireni-pitannya>

² Роз'яснення АМКУ від 23.09.2021 р. № 2-рр/дд "Роз'яснення з питань застосування законодавства у сфері державної допомоги." Нормативні документи. (2021, October 26). <https://document.vobu.ua/doc/7520>

Четвертою проблемою є **недостатній розвиток автоматизованих систем обліку оплати проїзду (електронний квиток) та електронного моніторингу** наданих транспортних послуг. Модель PSO — каталізатор розвитку таких систем, оскільки компенсація операторам громадського транспорту за відсутності автоматизованої системи обліку оплати проїзду (АСООП або електронного квитка) та електронного моніторингу наданих послуг не є життєздатною.

П'ятою проблемою є **поточна обмеженість обслуговування маршрутів перевізниками** (часова, географічна, інклюзивна). Модель PSO створює умови для операторів маршрутів громадського транспорту без збитку обслуговувати маршрути у непікові години, у віддалених місцях та для вразливих соціальних груп, оскільки модель зосереджується на загальних інтересах громади, які можуть бути досягнуті за допомогою міської та приміської мобільності.



Автобуси малої місткості на одній з вулиць Львова (2018)

Аналітичний огляд: “Зобов’язання з надання транспортних послуг (модель PSO) як частина євроінтеграції України”

ВИЗНАЧЕННЯ МОДЕЛІ PSO

Зобов'язання з надання громадських послуг (Public Service Obligation або PSO), означає вимогу, визначену компетентним органом, до забезпечення послуг громадського пасажирського транспорту в загальних інтересах, які б оператор, з огляду на власні комерційні інтереси, не прийняв би тою мірою або на тих же умовах без винагороди³.

Модель PSO є концептуальним доповненням до загальноєвропейського законодавства щодо правил державних закупівель, яке затверджено Регламентом 1370/2007/ЄС⁴. Відповідно до цієї моделі, компетентні органи, які мають право втручатися до послуг з перевезень пасажирів у визначеній географічній зоні, зобов'язані укладати контракти, які надають перевізникам ексклюзивні права на маршрут та/або компенсацію за виконанням зобов'язань з надання

громадських послуг (PSO)⁵.

Прикладами PSO для міського громадського транспорту можуть слугувати надання послуг з перевезень за пільговою ціною для визначених груп населення та забезпечення перевезень вночі або на соціально значущих маршрутах, які не є прибутковими⁶. В Україні це також відомо під терміном "оплата транспортної роботи".



Рух громадського та приватного транспорту у м. Миргороді, Полтавська область (2021)

³ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

⁴ Дорожня карта з підтримки імплементації РЕГЛАМЕНТ (ЄС) №1370/2007 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 23 жовтня 2007 року. Міністерство Інфраструктури України. <https://mtu.gov.ua/files/Reg%201370.doc>

⁵ Ibid.

⁶ Аналогічно до прикладів з Дорожня карта з підтримки імплементації РЕГЛАМЕНТ (ЄС) №1370/2007 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 23 жовтня 2007 року. Міністерство Інфраструктури України. <https://mtu.gov.ua/files/Reg%201370.doc>

PSO ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ

Впровадження Регламенту 1370/2007/ЕС в українське законодавство є однією з вимог Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом і має відбутися протягом 8 років з набуття чинності Угоди, тобто мало б завершитися до 2022 року⁷.

Однак, попри зобов'язання перед Європейським Союзом, Регламент і, відповідно, модель PSO на залізничному та автомобільному транспорті досі не є інтегрованими в українське законодавство.

МЕХАНІЗМ РОБОТИ МОДЕЛІ PSO

Насамперед, слід зауважити, що надходження від продажу квитків майже ніколи не покривають витрат на забезпечення послуг. Модель PSO — ринкова модель оплати транспортних послуг, за якої органи влади компенсують недоотриманий дохід операторів.

Згідно з регламентом ЄС 1370/2007, відповідний орган влади та перевізник мають укласти договір про надання громадських послуг. Загальним правилом визначення оператора є проведення конкурентних тендерів (закупів-лі послуг), які мають справедливу, прозору та недискримінаційну основу, і є відкритими для всіх операторів ринку⁸.



Люди різного віку користуються трамваєм у Миколаєві (2018)

⁷ Інші аспекти, Додаток 32 РОЗДІЛУ V “ЕКОНОМІЧНЕ І ГАЛУЗЕВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО” ДО ГЛАВИ 7 “ТРАНСПОРТ”. https://insat.org.ua/files/nav/law/3/dodatok_32.pdf

⁸ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R137>

Однак, орган влади має право укласти такий договір й напряду із внутрішнім перевізником (юридично відокремленим суб'єктом, над яким компетентний орган здійснює контроль), якщо це не суперечить національному законодавству⁹.

Якщо ж орган влади не має можливості чи бажання надавати транспортні послуги самостійно (або за допомогою внутрішнього перевізника), має здійснюватися конкурентний тендер, якщо середньорічна вартість наданих послуг перевищує 1 млн євро (максимум

є варіативним)¹⁰.

Укладання угод має відповідати Директивам 2014/24/ЕС¹¹ та 2014/25/ЕС¹² для перевезень автобусами та трамваями, і безпосередньо Регламенту 1370/2007/ЕС для перевезень залізничним транспортом та метрополітеном.

Компенсація (або оплата недоотриманого прибутку), відповідно до моделі, не може перевищувати суму, яка відповідає чистому фінансовому ефекту. Розрахунок чистого фінансового ефекту наступний¹³:

$$\begin{array}{c}
 \text{ЧИСТИЙ ФІНАНСОВИЙ ЕФЕКТ} \\
 = \\
 \text{Витрати оператора, понесені через виконання зобов'язань} \\
 \text{щодо надання громадських послуг} \\
 - \\
 \text{Позитивні фінансові ефекти, створені у мережі} \\
 - \\
 \text{Надходження від тарифів чи інших джерел,} \\
 \text{отримані під час виконання зобов'язань} \\
 + \\
 \text{Розумний прибуток}
 \end{array}$$

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

¹¹ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32014L0024#d1e2129-65-1>

¹² Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. EUR-Lex. (n.d.-b). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0720>

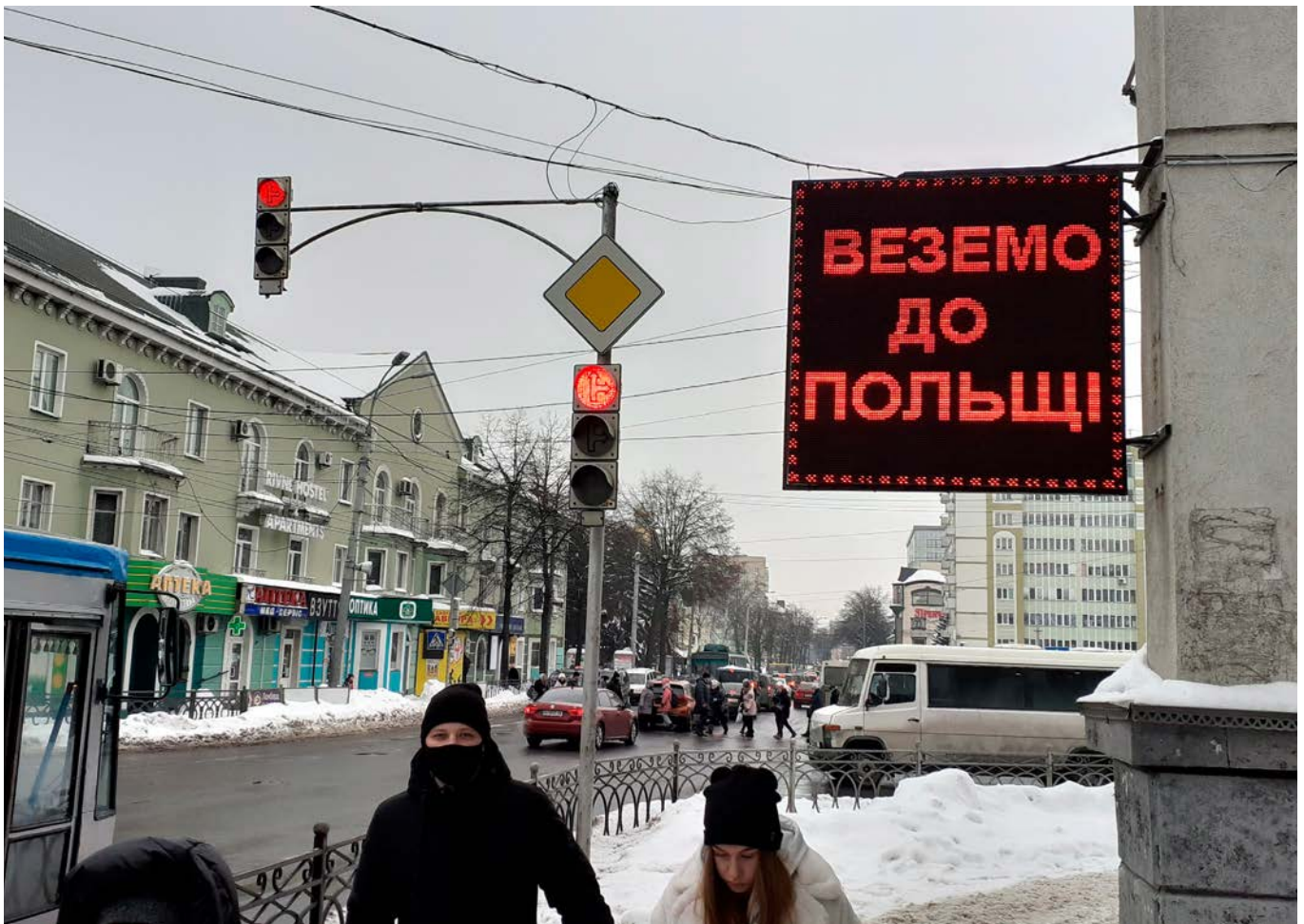
¹³ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1370>

Розумний прибуток визначається нормою окупності капіталу, залежно від сектора та держави, що враховує ризик чи його відсутність для оператора внаслідок втручання відповідних органів влади¹⁴.

За моделі PSO, наявність чіткого механізму компенсації є вимогою до договору про надання громадських послуг. Методика розрахунку має сприяти розвитку транспорту через ефективність управління та високого рівня надання

послуг пасажирських перевезень.

Натомість в Україні діють три окремі закони: “Про залізничний транспорт”, “Про міський електричний транспорт” та “Про автомобільний транспорт”. Для автобусних перевезень діє конкурсна процедура відбору перевізника визначена у Законі “Про автомобільний транспорт”¹⁵ та деталізована постановою КМУ №1081¹⁶, згідно з якими перевізнику/-кам не гарантується ні “розумного прибутку”, ні доходу загалом.



Міська мобільність центру у м. Рівного (2021)

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Верховна Рада України. Закон України “Про автомобільний транспорт”
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>

¹⁶ Кабінет Міністрів України. Постанова від 3 грудня 2008 р. № 1081 “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування”.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-2008-%D0%BF#n12>

Хоч закон і передбачає компенсацію за пільгові перевезення пасажирів, проте вона ніколи не надавалася й досі не надається в повному обсязі, і не покриває всіх витрат перевізника. Тобто 1 автобусо-кілометр пробігу не покриває доходів від регульованого тарифу та від відшкодувань з місцевого бюджету.

Фактично, перевізник повинен отримати вигоду суто з надходжень від пасажирів, що призводить до значного погіршення якості надання послуг перевезень, особливо в тих ви-

падах, коли тарифи регулює орган місцевого самоврядування. В таких умовах перевізник вдається до: використання транспортних засобів якомога меншого розміру, мінімізації витрат на утримання рухомого складу і, як наслідок, — його поганий стан, зменшення кількості рейсів або їх невиконання пізнім вечором та на вихідних, робота в “сірій зоні” оподаткування (водії офіційно працевлаштовані на мінімальну зарплату з якої і сплачуються всі податки та внески або ж водії є окремими фізичними особами підприємцями), повна відмова від обслуговування маршрутів.

ДОСВІД ЮРИДИЧНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ PSO У СЕКТОРІ ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ СЕРЕД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

Найхарактернішою рисою, яка відрізняє законодавство держав центральної Європи та України, є відмінні підходи до бачення громадського транспорту у букві закону.

Громадський транспорт у цих країнах регулюється загальними законами. Відповідно, впровадження Регламенту 1370/2007 потребувало менше ресурсів як часових, так і адміністративних.

У Польщі, Регламент 1370/2007 закріплений Законом про громадський транспорт¹⁷. Відповідно до закону, який стосується всіх видів громадського транспорту, компетентними органами-замовниками послуг місцевого громадського транспорту є органи самоврядування в межах воєводств, які надають контракти PSO

через тендери або прями перемовини з оператором¹⁸.

У Польщі більшість операторів на місцях є внутрішніми перевізниками — комунальними підприємствами (*spółka komunalna*) — власністю органів місцевого самоврядування, яке і надає контракти¹⁹.

Організатором перевезень на міському автомобільному та рейковому громадському транспорті здебільшого виступають міста або їх об'єднання в межах визначеної географічної зони. Залежно від територіальної приналежності маршруту організатором може бути:

- гміна (територіальна громада) — в межах своєї території,

¹⁷ Art. 3.1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*. Internetowy System Aktów Prawnych. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110050013/U/D20110013Lj.pdf>

¹⁸ Schmotz, A. How does liberalisation affect cross-border passenger rail in Central Europe? <https://www.network-industries.org/wp-content/uploads/2019/07/How-does-liberalisation-affect-cross-border-passenger-rail-in.pdf>, p.4

¹⁹ *Ibid.*



Пасажир з дитиною заходить в автобус у м. Ряшів, Польща (2019)

- об'єднання гмін — в межах території кількох гмін,
- повіт (аналог району області в Україні) — в межах території повіту,
- об'єднання повітів — в межах території кількох повітів,
- воєводство (аналог області в Україні) — в межах території воєводства,
- міністр — між воєводствами та на міжнародних маршрутах.

Фінансування роботи громадського транспорту здійснюється з коштів бюджету організатора перевезень. Залежно від міста/громади частка покриття витрат пасажирями становить близько 30-55% від повної суми, яка необхідна для організації роботи громадського транспорту на один рік. Надходжень від пасажирів з продажу квитків та проїзних тривалої дії спрямовуються у місцевий бюджет, а не перевізнику. Найбіль-

ші витрати на закупівлю послуг громадського транспорту має місто Варшава — 3,9 млрд злотих²⁰, з яких пасажирів покривають лише 30-35% (залежно від року) витрат організатора перевезень. Ці кошти не включають інвестиційних витрат на закупівлю рухомого складу чи ремонт або будівництво інфраструктури.

У 2019 році в Польщі на законодавчому рівні створили Фонд розвитку автобусних перевезень загального користування²¹ (Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej). Фонд є інструментом фінансової підтримки органів місцевого самоврядування, які є організаторами перевезень автобусним громадським транспортом. FRPA є державним цільовим фондом, і його розпорядником є профільне міністерство. Мета Фонду — підтримати розвиток приміських та міжміських перевезень за межами великих міст. Отже, фінансування надається для маршрутів у громадах сільської місцевості та невели-

²⁰ Warszawa dopłaca najwięcej do transportu publicznego. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie. <https://www.ztm.waw.pl/informacje-prasowe/2023/07/17/warszawa-doplaca-najwiecej-do-transportu-publicznego/>

²¹ Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych. Ministerstwo Infrastruktury. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych>



Електробус Solaris Urbino 8,9 LE під час швидкого заряджання на вулиці у Кракові (2019)

ликих містечок, а також для транспортного сполучення між ними.

Субсидії надаються маршрутам, які не функціонували щонайменше 3 місяці до дати набрання чинності вищезгаданим законом і щодо яких договір про надання послуг громадського транспорту укладено після дати набрання ним чинності. Кошти Фонду призначені для співфінансування завдань, що забезпечують функціонування автобусного транспорту загального користування, за винятком міського сполучення. Законодавці обмежили можливість фінансування роботи маршрутів у містах з правами повіту, яких у країні налічується близько 70 (здебільшого до них належать міста з населенням понад 100 тисяч мешканців, але є й менші). Тобто Фонд підтримує автобусне сполучення на маршрутах лише у гмінах та повітах, і меншою мірою у воєводствах. У межах отриманих

заявок у 2022 році профінансовано 5508 автобусних маршрутів, а сума, виділена з державного бюджету на їх субсидування, склала 528 млн злотих²².

У серпні 2023 року набули чинності зміни²³ до Закону про громадський транспорт та деяких інших законів, зокрема до Закону про Фонд розвитку автобусних перевезень загального користування. Він передбачає, зокрема, збільшення бюджету Фонду з 800 млн злотих до 1 млрд злотих, надання воєводам можливості укладати з організаторами громадського транспорту, крім річних договорів про доплату, також довгострокові договори про доплату з Фонду, а також збереження з 2024 року на невизначений термін поточного рівня доплати з Фонду на 1 автобусо-кілометр пробігу в розмірі не більше 3,00 злотих. При цьому організатор (орган місцевого самоврядування)

²² Ibid.

²³ Art. 12. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. USTAWA z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zmiana-ustawy-o-publicznym-transporcie-zbiorowym-oraz-niektorych-21866521>

зобов'язаний дотувати суму дефіциту на визначеному маршруті не менше ніж на 10 відсотків за рахунок власних ресурсів.

Схожим є закон про громадські послуги в пасажирському транспорті в **Чеській республіці**²⁴. Він визначає послуги громадського транспорту як необхідну частину гармонійного регіонального розвитку через мобільність населення²⁵, наділяючи компетенцію щодо місцевого та регіонального громадського транспорту регіонам (kraje — краям), які надають контракти PSO на пряму або через проведення тендерів²⁶. Як і в Польщі, організатором перевезень на різних рівнях за територіальною ознакою виступають різні органи місцевого самоврядування та державний орган, а на залізничному транспорті — регіональні та державний органи.

Про необхідність та зміст закону про громадський транспорт, який би однаково регулював правила субсидування громадського пасажирського транспорту та його планування, неодноразово говорили різні чеські політики та експерти, зокрема представники Міністерства транспорту, особливо у 2004-2007 роках.

Закон мав замінити частини чинних на той момент законів “Про автомобільний транспорт” та “Про залізничний транспорт”, а також включити деякі питання, які раніше детально регулювалися лише імплементаційною постановою (щодо очевидних збитків при наданні транспортних послуг), і усунути двозначності та суперечності в тодішньому законодавстві, які призвели до того, що деякі тендери для автобусних та залізничних перевізників були поставлені під сумнів. Підготовка Закону здійснювалася паралельно з підготовкою Регламенту (ЄС) № 1370/2007 Європейського Парламенту та Ради “Про громадські пасажирські перевезення залізничним та автомобільним транспортом”, виданого 23 жовтня 2007 року, і остаточні версії проєкту Закону імплементують вимоги цієї Директиви.

У 2009 році Міністерство надіслало проєкт Закону “Про публічні послуги в галузі пасажирських перевезень залізничним та автомобільним транспортом” для обговорення. У лютому 2010 року уряд подав до Палати депутатів законопроект під назвою “Закон про громадські послуги пасажирського транспорту”, який ухвалено у квітні 2010 року.

²⁴ Working Party No. 2 on Competition and Regulation Competition and Regulation in the Provision of Local Transportation Services – Note by Czech Republic. OECD. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2022\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2022)2/en/pdf) & Regional Public Transportation Services Modelling. CORE. <https://core.ac.uk/download/pdf/33265893.pdf>

²⁵ Regional Public Transportation Services Modelling. CORE. (n.d.). <https://core.ac.uk/download/pdf/33265893.pdf>

²⁶ Schmotz, A. How does liberalisation affect cross-border passenger rail in Central Europe? <https://www.network-industries.org/wp-content/uploads/2019/07/How-does-liberalisation-affect-cross-border-passenger-rail-in.pdf>

ДОСВІД СЕКТОРАЛЬНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ PSO

За відсутності законодавчої бази для моделі PSO, пілотні проекти з її впровадження в Україні є ініціативними.

Наймасштабніші пілотні проекти реалізовували на залізниці, бо саме приміський пасажирський транспорт є одним з найбільших вигодонабувачів впровадження моделі PSO. Лише у 2020 році органи місцевого самоврядування заборгували близько 222 млн гривень АТ “Укрзалізниця” (УЗ), яке надавало послуги із перевезення пільгових пасажирів у приміському залізничному транспорті²⁷. Несплата компенсацій оператору є історичним трендом²⁸ — у 2015 році органи місцевого самоврядування компенсували лише 10% заборгованості, у 2016 році — близько 40%. Варто підкреслити, що рівень компенсацій не обов’язково пов’язаний з фінансовою спроможністю громади. Прикладом є місто Київ²⁹, яке компенсувало 0% у 2015 році та 8% у 2016 році.

Представники органів місцевого самоврядування в коментарі авторам зауважили, що по-перше, УЗ пропонувала в рамках експерименту такі сполучення та розклади руху, які були можливі та зручні з точки зору УЗ, але не обов’язково потрібні та зручні міській раді (замовнику) та мешканцям (користувачам). По-друге, саме в цей час держава на рівні законодавства відійшла від базового принципу, який існує в державах-членах ЄС та існував в Україні до 2016 року, який можна умовно сформулювати таким чином: “Хто надає пільгу, той

має за неї платити”. Громади не вважають справедливою та збалансованою ситуацію, коли органи державної влади наклали на місцеве самоврядування зобов’язання компенсувати державному оператору витрати за перевезення пільгових пасажирів, які встановила держава, а не місцеве самоврядування³⁰.

У 2021 році АТ “Укрзалізниця” запустила пілотні проекти моделі PSO на приміському транспорті у 4 областях України, підписавши меморандуми з місцевими радами. Модель PSO використовувалася на 2 маршрутах: “Дунайський експрес” у Одеській області та “Слобожанський експрес” у Харківській, Сумській та Луганських областях. На жаль, у 2022 році реалізація проектів призупинилася.

Важливою віхою у впровадженні моделі PSO може слугувати прийняття закону 1196-1 “Про залізничний транспорт України”. Закон вводить поняття “суспільно важливі перевезення пасажирів залізничним транспортом” та механізм компенсації перевізникам, викладений у Регламенті 1370/2007/ЄС³¹.

Окрім залізничного транспорту, низові рухи щодо імплементації моделі PSO прослідковуються і в українських містах. Прикладом може слугувати система у Чернігові, запроваджена у 2021-23 роках, яка полягає у створенні механізму доплат за виконання умов: дотримання розкладу руху, забезпечення доступності

²⁷ Модель PSO на залізниці: пілотні проекти реалізуються уже в 4 областях (4 грудня 2021). Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. <https://mtu.gov.ua/news/33326.html>

²⁸ Хто заплатить за пасажирів приміських поїздів? (29.12.2017). Ukrinform. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2374113-hto-zaplatit-za-pasaziriv-primiskih-poizdiv.html>

²⁹ Ibid.

³⁰ У Кличка кажуть – якщо місту компенсують проїзд пільговиків, ціни не піднімуть (13.05.2021). Ukrinform. <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/3245051-u-klicka-kazut-akso-mistu-kompensuut-proizd-pilgovikiv-cini-ne-pidnimut.html>

³¹ Верховна Рада України. *Проект Закону про залізничний транспорт України 1196-1 від 06.09.2019*. Офіційний портал Верховної Ради України. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737



Регіональний потяг "Укрзалізниці", який працює без моделі PSO (2023)

транспорту для маломобільних груп населення та впровадження е-квитка³². Результатом "перезавантаження транспорту" стало дотримання розкладів руху на 98-99% та зацікавлен-

ня перевізників у оновленні автопарку автобусами з більшою пасажиромісткістю та низькою підлогою³³.



Автобуси приватних перевізників у м. Чернігові (2023)

³² Тотальне перезавантаження: як війна трансформувала громадський транспорт Чернігова. Центр транспортних стратегій. https://cfts.org.ua/articles/totalne_perezavantazhennya_yak_viyna_transformovala_gromadskiy_transport_chernigova_1971/136269

³³ Ibid.

ПРОЄКТИ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ТА ЇХНЯ ВІДПОВІДНІСТЬ РЕГЛАМЕНТАМ ЄС

Міський та приміський громадський пасажирський транспорт в Україні діє в рамках трьох головних законів: закону 1914-IV “Про міський електричний транспорт”, закону 2344-III “Про автомобільний транспорт” та закону 273/96-ВР “Про залізничний транспорт”.

Зараз, впровадження Регламенту 1370/2007/ЄС планується на залізничному пасажирському транспорті за допомогою нового законопроєкту 1196-1 “Про залізничний транспорт”. Згідно з ним, модель PSO діє відповідно до європейського законодавства та запроваджує “розумний прибуток” як частину обрахунку компенсації перевізнику, який надає суспільно важливі послуги з перевезення пасажирів на підставі договору³⁴. За висновком Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом, зауваження щодо відповідності законопроєкту 1196-1 до Регламенту 1370/2007/ЄС відсутні³⁵. Натепер, законопроєкт внесено до порядку денного Верховної Ради³⁶.

На міському громадському транспорті впровадження Регламенту планується законопроєктом 5149 та ще кількома законопроєктами, які системно доповнюють його: 5150, 5151, 5152 та 5185.



Законопроєктом 5149³⁷ запроваджується нова модель організації пасажирських перевезень — громадські послуги з перевезення па-

сажирів, яка передбачає механізми надання транспортних послуг як послуг загального економічного інтересу з залученням коштів відповідних бюджетів у значенні надання транспортних послуг із перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування, що відповідають моделі PSO.

Головними положеннями законопроєкту є наступні³⁸:

- можливість організаторів перевезень автомобільним транспортом обирати між громадською та комерційною моделлю послуг перевезень пасажирів із чітким розмежуванням між громадськими та комерційними послугами з перевезень пасажирів;
- надання можливостей для організаторів перевезень автомобільним транспортом для закупівлі громадських послуг з перевезення пасажирів відповідно до законодавства про публічні закупівлі;
- визначення правових засад створення та діяльності уповноваженого підприємства — єдиного центру, відповідального за організацію надання транспортних послуг у межах відповідної території;
- визначення поняття внутрішнього оператора.

³⁴ Верховна Рада України. *Проект Закону про залізничний транспорт України 1196-1 від 06.09.2019*. Офіційний портал Верховної Ради України. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737

³⁵ Висновок на предмет відповідності праву ЄС проєкту Закону України “Про залізничний транспорт” (реєстр. № 1196-1 від 06.09.2019 року). <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66737&pf35401=517541>

³⁶ Верховна Рада України. *Проект Закону про залізничний транспорт України 1196-1 від 06.09.2019*. Офіційний портал Верховної Ради України. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737

³⁷ Верховна Рада України. *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*. Офіційний портал Верховної Ради України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71226

³⁸ ibid.



Законопроект 5150³⁹ є системним доповненням законопроекту 5149 щодо змін до Бюджетного кодексу України.

Головні засади законопроекту⁴⁰:

- запровадження норм щодо довгострокових бюджетних зобов'язань із фінансування громадських послуг з перевезення пасажирів;
- визначення правових підстав та порядку надання цільової державної підтримки, що надається з метою вирівнювання можливостей окремих територіальних громад щодо забезпечення надання державних соціальних гарантій.



Аналогічно, **законопроект 5151** є системним доповненням законопроекту 5149 щодо змін до Податкового кодексу України.

Основними положеннями законопроекту є:

- запровадження в Податковому кодексі України норми, яка безпосередньо відносить уповноважені підприємства, на які покладено функції з забезпечення надання громадських послуг із перевезення пасажирів, до неприбуткових організацій;

- збереження наявного механізму ціноутворення на маршрутах міського автомобільного транспорту після запровадження змін, визначених проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи перевезень пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом відповідно до стандартів Європейського Союзу".



Відповідно, **законопроект 5152**⁴¹ системно доповнює законопроект 5149 внесенням змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. За цих змін⁴², зокрема, в Україні утворюватиметься основа для реалізації контролю за дотриманням послуг пасажирського автомобільного транспорту після впровадження громадських послуг з перевезень пасажирів згідно з положеннями Регламенту 1370/2007/ЄС.



Останнім доповненням є **законопроект 5185**⁴³, що вносить зміни до Закону України "Про публічні закупівлі". Законопроектом запроваджуються бланкетні норми щодо спеціальних норм Регламенту 1370/2007/ЄС⁴⁴, зокрема можливість підстав для закупівель громадських послуг з перевезень пасажирів без застосування конкурентних процедур.

³⁹ В Верховна Рада України. *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*. Офіційний портал Верховної Ради України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71227

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ Верховна Рада України. *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*. Офіційний портал Верховної Ради України. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71229

⁴² *ibid.*

⁴³ Верховна Рада України. *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*. Офіційний портал Верховної Ради України. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=71283

⁴⁴ *ibid.*

ПІДСУМКИ

Втілення євроінтеграційних зобов'язань України у секторі транспорту з боку Верховної Ради України перебуває на рівні 19%, це один з найгірших секторальних показників⁴⁵. Лівова частка запланованих до імплементації на 2019-2022 роки положень Угоди про асоціацію Україна-ЄС були невиконані або протерміновані парламентарями України. До цих протермінованих зобов'язань належить й пакет законодавчих ініціатив щодо громадського транспорту.

Прийняття пакету законів щодо запровадження моделі PSO на міському та приміському громадському транспорті, подальша розробка й схвалення низки необхідних підзаконних актів на їх виконання відкриє шлях для переходу на сучасну загальноєвропейську модель функціонування й фінансування громадського транспорту, і дозволить Україні виконати свої зобов'язання за Угодою про асоціацію Україна-ЄС. Ці зобов'язання не втрачають актуальності на стадії переговорів про членство в ЄС, а

навпаки, стають ще більш актуальними.

Перехід України на модель PSO є не лише бажаним, він є обов'язковим та неминучим. Що раніше будуть створені законодавчі рамки для цього, то швидше органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (замовники перевезень) зможуть будувати прозорі та справедливі договірні відносини з перевізниками, що забезпечать надійні транспортні послуги та значні приватні капітальні інвестиції в транспортний сектор. Якщо ж політики України будуть й далі затягувати з виконанням цих зобов'язань, це може призвести до подальшої руйнації сектору громадського транспорту, до припинення діяльності транспортних підприємств та поступового зупинення надання послуг громадського транспорту в сотнях сіл, селищ й міст України. Це, у свою чергу, буде мати масштабні соціальні, економічні, демографічні та політичні наслідки.

⁴⁵ Урядовий сайт "Пульс Угоди", станом на 01.12.2023, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport>

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ З НАДАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ (МОДЕЛЬ PSO) ЯК ЧАСТИНА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

