

Рекомендації

змін у державній політиці для забезпечення належного функціонування громадського транспорту в умовах воєнного стану в Україні та як частини сталого (зеленого) відновлення

Автори: Віктор Загреба, Дем'ян Данилюк

У грудні 2023 та січні 2024 Міністерство інфраструктури України здійснило збір та обговорення пропозицій органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств-перевізників (КП) щодо належного функціонування електротранспорту. Громадська організація "Vision Zero" була учасницею цього процесу як незалежний аналітичний центр. Експерти організації одержали можливість ознайомитись й проаналізувати пропозиції від 16 підрозділів органів місцевого самоврядування та комунальних транспортних підприємств й сформулювати на їх основі "експрес-рекомендації", викладені нижче. Вони не є всеосяжними, але зосереджують увагу, надають пояснення й задають пропонований напрямок для найбільш пріоритетних дій в короткостроковій перспективі (3-6 місяців), які можуть мати максимальний позитивний вплив.

Аналіз

Експерти організації впорядкували усі пропозиції та скарги міст, систематизувавши їх у табличний формат й згрупувавши залежно від змісту. В результаті вийшов список на 25 сторінок, який містить 76 пропозицій від 16 зацікавлених сторін. Пропозиції розподілились таким чином:

| № | Група | Кількість |
|---|---|-----------|
| 1 | Оновлення законодавства | 34 |
| 2 | Зміни до "Правил експлуатації трамвая і тролейбуса" | 8 |
| 3 | Зміни до стандартів України | 4 |

| | | |
|---|---|----|
| 4 | Зміни до ДБН | 16 |
| 5 | Інші проблеми, що потребують розгляду на рівні державної політики | 11 |
| 6 | Фінансування (кредитування) капітальних видатків | 3 |

Рекомендації

На основі проведеного аналізу, а також раніше наявної інформації, підсумків круглих столів, нарад та польових візитів до міст у 2023 році, підготовки й вивчення аналітичних звітів та міжнародних практик, експерти громадської організації сформулювали 10 рекомендацій, розділених на 4 теми.

Тема 1. Проблема кадрів

- Рекомендація 1.1. Навчання і робота водіїв тролейбусів та автобусів з 18 років.
- Рекомендація 1.2. Внести зміни в нормативну базу для спрощеної процедури залучення водіїв тролейбусів до керування автобусами і навпаки.
- Рекомендація 1.3. Продовжений робочий час водіїв до завершення воєнного стану
- Рекомендація 1.4. Забезпечити механізм бронювання водіїв від мобілізації у прийнятних часових рамках

Тема 2. Електрична енергія

- Рекомендація 2.1. Щодо пропозиції “На постійній основі застосовувати для КП тарифи на електричну енергію, встановлені для населення”, рекомендується не втілювати цю пропозицію.
- Рекомендація 2.2. Розроблення та ухвалення постанови КМУ щодо визначення конкретного документу стосовно коливання цін
- Рекомендація 2.3. Створювати юридичні можливості та стимули для КП щодо генерування та продажу електричної енергії.

Тема 3. Використання на маршрутах транспорту, отриманого як гуманітарна допомога

- Рекомендація 3.1. Внести зміни до нормативно-правових актів, що дозволять використання рухомого складу отриманого як гуманітарна допомога, на маршрутах з отриманням доходу (оплати за проїзд)

Тема 4. Реформа державної політики щодо громадського транспорту

- Рекомендація 4.1. Якомога скоріше імплементувати Регламент Європейської Комісії 1370/2007
- Рекомендація 4.2. Звернутись до Німеччини та Швейцарії для технічної допомоги в розробці комплексної візії державної політики щодо законодавчого й технічного регулювання громадського транспорту.

Деталізація та аргументація рекомендацій наведені далі.

Тема 1. Проблема кадрів. Проблема є нагальною та стратегічно важливою, має тенденцію до погіршення, і органи місцевого самоврядування, попри зусилля й спроби, не здатні вирішити її системно без змін до державної політики. За відсутності дій, проблема погіршуватиметься з прямими негативними соціальними, економічними та політичними наслідками: частішим невиходом транспорту на маршрути, падіння якості й надійності послуг, припинення обслуговування маршрутів, невдоволення населення, подальший відтік людей за кордон і небажання повертатись до своїх міст та громад.

Рекомендація 1.1. Навчання і робота водіїв тролейбусів та автобусів з 18 років. Зараз допуск до кермування міським електричним транспортом дозволено з 21 року. Рекомендуємо розглянути питання запровадження в Україні можливості навчання та працевлаштування водіїв автобусів і тролейбусів з 18 років.

Аргументація:

- 1) На рівні ЄС у 2023 році розпочато процес зниження вікового цензу для отримання посвідчення водія категорії С (вантажівка) та D (автобус) до 18 років (перегляд Директиви 2006/126/ЄС). Україна як держава, що перебуває у процесі вступу до ЄС, й водночас потерпає від проблеми браку водіїв, може вже зараз запроваджувати аналогічні кроки.
- 2) У Німеччині вже зараз дозволено навчання водіїв міських, місцевих та шкільних автобусів (зокрема, тролейбусів) з 18 років. Мінімальний вік 21 рік встановлений для водіїв автобусів далекого сполучення та для водіїв рейкового транспорту (зокрема, трамваїв).

Рекомендація 1.2. Внести зміни в нормативну базу для спрощеної процедури залучення водіїв тролейбусів до керування автобусами і навпаки. До завершення воєнного стану рекомендується надати повноваження транспортним комунальним підприємствам (КП) самостійно проводити додаткове навчання водіїв, комісійний контроль опанування ними теоретичних знань та практичних навичок для подальшого використання цих водіїв на наявних транспортних засобах цього підприємства залежно від потреб.

Аргументація:

- 1) Різниця між керуванням сучасним автобусом і тролейбусом невелика. Більше того, у професійних середовищах вважається, що складніше керувати тролейбусом, ніж автобусом, оскільки водій тролейбуса мусить стежити за контактною мережею, щоб не втратити контакт з нею. Водії тролейбусів, як і водії автобусів, повинні дотримуватись однакових вимог ПДР та правил, пов'язаних з посадкою й висадкою пасажирів, дотриманням розкладу тощо.
- 2) Реалізація рекомендації дозволить використовувати на автобусах наявних в штаті підприємств водіїв жіночої статі, яких у відсотковому співвідношенні зараз значно більше працює на тролейбусах.

- 3) Це зробить підприємства більш стійкими до криз та загроз воєнного часу, наприклад, в умовах відсутності електроенергії водії/-йки зможуть сісти за кермо усіх наявних автобусів, більшою мірою задовольнивши попит в мобільності населення, й навпаки, в разі паливної кризи водії автобусів зможуть сісти за кермо тролейбусів.
- 4) Частковий перехід водіїв-жінок з тролейбусів на автобуси дозволить показувати приклад й популяризувати серед інших жінок можливість навчання і праці водійками на сучасних міських автобусах, що зробить позитивний внесок у вирішення проблеми кадрів.

Рекомендація 1.3. Продовжений робочий час водіїв до завершення воєнного стану. Рекомендуємо вивчити й обговорити це питання за участі усіх професійних спілок, які мають первинні осередки в транспортних підприємствах. В разі досягнення згоди з реально діючими профспілками, пропозицію можна розглянути для втілення.

Аргументація:

- 1) Деякі міста пояснюють необхідність запровадження можливості подовженого робочого часу лише за згодою водіїв, тобто якщо водії самі не проти продовжити свою зміну за додаткову оплату понаднормової праці. Це дозволить містам уникнути передчасного сходу транспорту з маршрутів через завершення дозволеного робочого часу, а отже, підвищити надійність для користувачів, а водіям — у законний спосіб збільшити свій заробіток.
- 2) Можливим аргументом проти цього рішення є гіпотетична можливість працедавців примушувати водіїв до подовженого робочого часу, що може призвести до більшої незадоволеності водіїв умовами праці і до звільнень, зокрема водіїв жіночої статі (трамваїв та тролейбусів)

Рекомендація 1.4. Забезпечити механізм бронювання водіїв від мобілізації у прийнятних часових рамках. На підприємства громадського транспорту поширюються норми про бронювання працівників від мобілізації, передбачені Законом України 3543-ХІІ “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” та Постановою КМУ №76 від 27 січня 2023 року (50 відсотків кількості військовозобов’язаних підприємства на дату подання списку). Проблемою є те, що за інформацією міст, процедура бронювання займає тривалий час (понад 3 місяці) і потребує великої кількості погоджень на різних рівнях: від органу місцевого самоврядування до міністерства. Фактично процедура настільки складна й тривала, що вона становить перепону підприємствам у використанні можливості, передбаченої Законом.

Рекомендується провести ретельне вивчення проблеми за підходами UI-Design й внести необхідні зміни до процедури, за якою транспортні КП можуть скористатись наданою їм можливістю бронювання працівників. Як один з варіантів, що пропонують міста, бронювання водіїв з використанням системи “Шлях”. Враховуючи те, що всі перевізники, які працюють офіційно є ліцензованими і дані про них є в системі “Шлях” від ДСБТ, то за умови внесення в неї критерію наявності договорів

на перевезення, туди ж можна подавати заявки на бронювання офіційно працевлаштованих водіїв. Такий механізм також усуває корупційні ризики. Додатковий критерієм може бути дозвіл бронювання водіїв тим підприємствам, на яких мінімальна зарплата працівників становить не менше 15 000 грн. Це також дозволить отримати додаткове наповнення до бюджетів (від сплати ПДФО, ВЗ та ЄСВ).

Аргументація:

- 1) Органи державної влади повинні забезпечити реалізацію норм законодавства, а саме, реальне й ефективне використання можливості бронювання транспортними підприємствами. Прийнятним часом для такої процедури пропонуємо вважати період від 1 тижня до 1 місяця.
- 2) Можливість бронювання дозволить стримати від звільнення за власним бажанням водіїв, які відчують мобілізацію як загрозу для себе, а також дозволить зробити вакансії більш привабливими для нових водіїв. Водії та інший персонал, які не вважають мобілізацію загрозою для себе і не внесені у списки бронювання, й далі будуть доступні для виконання військового обов'язку через мобілізацію.
- 3) Наявність 50% заброньованих водіїв дозволить підприємствам мати людський ресурс в разі необхідних та термінових заходів захисту цивільного населення, наприклад термінової евакуації цивільного населення.

Тема 2. Електрична енергія. Озвучена містами проблема полягає у тому, що КП закуповують електроенергію за ринковими цінами, які не є фіксованими і змінюються щоденно. Це також ускладнює розрахунок фінансових витрат на її оплату, оскільки важко передбачити ріст цін на рік наперед, і, відповідно, закласти кошти в бюджет. Договори на постачання електроенергії щороку містять велику кількість додаткових угод на зміну ціни. Закон України “Про публічні закупівлі” визначає механізм зміни ціни при коливанні на ринку, проте не визначає конкретний документ, його форму і зміст, який може бути безапеляційним підтвердженням коливання ціни.

Відсутність чітко регламентованих вимог до підтвердження коливання ціни породжує різні трактування правомірності укладання додаткових угод. В судовому реєстрі перебуває багато справ про визнання таких угод неправомірними у різних суб'єктів господарювання (зокрема, у підприємств міського електротранспорту).

Більшість міст запропонували рішення повернутись до державного регулювання тарифу, встановивши його на рівні для населення. Декілька міст пропонують більш інноваційні рішення пов'язані з енергоефективністю, генеруванням й продажем електроенергії.

Рекомендація 2.1. Щодо пропозиції “На постійній основі застосовувати для КП тарифи на електричну енергію, встановлені для населення”, рекомендується не втілювати цю пропозицію.

Аргументація:

- 1) Відповідно до зобов'язань України міжнародним партнерам щодо лібералізації тарифів, уряд не повинен повертатися до практики регулювання цін на енергоресурси, тим паче для підприємств будь-якої форми власності.
- 2) Запровадження “спеціального тарифу” буде мати негативні стратегічні наслідки, оскільки воно не сприяє підвищенню енергоефективності підприємств, планування й реалізацію заходів спрямованих на зниження енергоспоживання або на виробництво власної енергії.

Рекомендація 2.2. Розроблення та ухвалення постанови КМУ щодо визначення конкретного документу стосовно коливання цін, зокрема його назви, форми і змісту, для використання комунальними підприємствами при змінах цін на електроенергію, який може бути безапеляційним підтвердженням коливання ціни.

Аргументація:

- 1) Це дозволить містам уникнути розслідувань та судових процесів за цілком правомірні дії, що є реакцією на ринкові коливання.
- 2) Це зніме штучні перешкоди й ускладнення у господарській діяльності комунальних транспортних підприємств, створені прогалинами або помилками у державній політиці під керівництвом політиків та державних службовців минулих років.

Рекомендація 2.3. Створювати юридичні можливості та стимули для КП щодо генерування та продажу електричної енергії. У стратегічній перспективі, державна політика щодо електротранспорту повинна узгоджуватись з політикою у галузі енергетики, відповідати й сприяти кліматичним і транспортним цілям ЄС та України. Зараз це не так. Відтак, рекомендуємо розпочати роботу з аналізу й розробки варіантів державної політики у цій галузі.

Аргументація:

- 1) Децентралізоване виробництво енергії з відновлюваних джерел, розвиток потужностей зі зберігання енергії для балансування пікових навантажень є цілями української державної політики у галузі енергетики, і підприємства комунального транспорту можуть внести внесок в досягнення цих цілей.
- 2) Збільшення кількості й частки електричних автомобілів є цілями НТСУ та стратегії ЄС й трендом сьогодення. КП можуть зробити значний внесок в досягнення в досягнення цих цілей, створивши на базі наявної розподільної інфраструктури зарядні станції чи зарядні хаби для комерційного (швидкісного) й приватного (нічного) заряджання батарей автомобілів.

Більшу частину доби тягові підстанції КП мають надмірну невикористовувану потужність.

- 3) Робота міських КП як операторів з заряджання автомобілів зробить значний внесок в досягнення кліматичних та транспортних цілей України та ЄС та може бути цінним джерелом додаткових доходів для підприємств, яке буде частково компенсувати витрати на основну діяльність.
- 4) КП повинні мати можливості та стимули, щоб генерувати електроенергію для власного споживання, зберігання й для продажу. На основі найкращих міжнародних практик, джерелами генерування можуть бути (а) фотовольтаїчні електростанції (СЕС) на об'єктах нерухомості: дахах цехів, на територіях депо, на підстанціях й навіть на павільйонах зупинок; (б) вловлювання енергії від уповільнення тролейбусів та трамваїв (рекуперація).
- 5) Якщо в перспективі КП різних міст вдасться розбудувати власні мережі стаціонарних сховищ електроенергії, вони зможуть стати гравцями майбутнього децентралізованого ринку електроенергії — в потрібні моменти постачати енергію в мережу для балансування пікового споживання, і навпаки, приймати електроенергію з мережі під час пікового виробництва, (й найнижчої ціни) та спрямовуючи її у своїй численні батареї, як стаціонарні так і ті, що встановлені на борту транспортних засобів (батареїні тролейбуси, батареїні автобуси, службові технічні автомобілі, а в перспективі — батареїні трамваї).

Тема 3. Використання на маршрутах транспорту, отриманого як гуманітарна допомога. Проблема, озвучена кількома містами, полягає в тому, що згідно зі статтею 12 Закону № 1192-XIV “Про гуманітарну допомогу” від 22.10.1999 р., використання гуманітарної допомоги з метою отримання прибутку заборонено, а порушення цієї заборони тягне за собою кримінальну або адміністративну відповідальність. Це призводить до ситуації, коли міста, які отримали від міст-партнерів автобуси чи тролейбуси, не мають права ставити їх на маршрути, або ж роблять це під загрозою кримінального переслідування.

Рекомендується врегулювати питання можливості отримання комунальними підприємствами пасажирського рухомого складу (тролейбусів, трамваїв, автобусів, спецтранспорту), як гуманітарної допомоги та використовувати його з метою отримання доходів від перевезення пасажирів, зокрема соціально незахищених груп населення, ВПО на міських маршрутах та для обслуговування транспортної інфраструктури міста шляхом внесення зазначених змін до Закону України “Про гуманітарну допомогу”.

Рекомендація 3.1. Внести зміни до нормативно-правових актів, що дозволять використання рухомого складу отриманого як гуманітарна допомога, на маршрутах з отриманням доходу (оплати за проїзд). Рекомендація стосується електричних (батареїних) автобусів, тролейбусів, трамваїв, і автобусів з двигунами внутрішнього згоряння що відповідають стандартам викидів не нижче Євро 5. В цьому контексті вважаємо

доцільним на час воєнного стану приймати як гуманітарну допомогу чи подарунок або й закуповувати та розмитнювати вживаний рухомий склад з країн-союзниць України. Йдеться про будь-який рухомий склад електричного транспорту, а для неелектричного — транспортні засоби зі стандартом двигуна не нижче Євро 5.

Аргументація:

- 1) Деякі міста України втратили значну частину рухомого складу внаслідок воєнних дій, та/або передали його на потреби ЗСУ. Міста потребують негайного й масового поновлення автобусного, тролейбусного й трамвайного парку, щоб досягти показників хоча б 2019 року. В умовах воєнного стану, падіння економіки та обмеження видатків місцевих бюджетів, підприємства не мають й не будуть мати у найближчі роки можливості здійснювати закупівлі нового рухомого складу у потрібному обсязі.
- 2) Більшість наявних транспортних засобів в Україні є автобусами малої місткості зі стандартом двигуна не вище Євро-3, які не відповідають вимогам доступності для маломобільних груп. До того ж вони перебувають у приватній власності. Отримання вживаних “гуманітарних” низькопідлогових автобусів, до того ж з вищими стандартами енергоефективності й викидів, є позитивним кроком для України з точки зору транспортної та кліматичної.

Тема 4. Реформа державної політики щодо громадського транспорту. Нова система законодавчого та нормативно-технічного регулювання громадського транспорту, замість пострадянської диктаторської системи. Україні притаманна застарілість законодавства й технічних норм щодо громадського транспорту. В законодавстві зберігся з часів СРСР дуалізм електричного та неелектричного (автомобільного) транспорту, які, як два світи, регулюються окремими законами та підзаконними актами. Це суперечить практикам держав-членів ЄС та здоровому глузду. Багато комунальних підприємств оперують одночасно і тролейбусами, і автобусами.

Сучасний батарейний автобус та тролейбус мають мінімальні відмінності як для перевізника, так і для пасажера. В ЄС існує фраза, що “найкращий електробус — це тролейбус”. Однак в Україні ці два однакові транспортні засоби регулюються абсолютно різними масивами норм та правил. Законодавство потребує модернізації до умов 21 століття. Схожа ситуація з ДБН та ДСТУ, які мають обмежувальний характер, створюючи перешкоди містам у розвитку та утриманні транспортних систем, замість створення стимулів й можливостей для сталого розвитку. У будівельних нормах України й далі панує застосування розпорядчого (диктаторського) методу нормування замість сучасного параметричного методу.

Рекомендація 4.1. Якомога скоріше імплементувати Регламент Європейської Комісії 1370/2007 щодо громадських послуг пасажирських (PSO) перевезень залізничним і автомобільним транспортом.

Аргументація:

- 1) Реформа у цій галузі відкриє можливість містам перейти до сучасної та сталої системи закупівлі транспортної роботи замість застарілої й неефективної системи конкурсів для автобусних маршрутів, чітко розуміти й прогнозувати свої надходження, і бути у кращій фінансовій ситуації для оплати спожитої електроенергії за ринковим тарифом.
- 2) Це є одним з протермінованих законодавчих зобов'язань України відповідно до пункту 1875 "Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" (затверджений Постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106), яке відповідає найкращим європейським практикам. У ВРУ ще у 2021 році зареєстровані проєкти законів №4583 (урядовий), №5149 та ще кількох законопроєктів, які системно доповнюють його: 5150, 5151, 5152 та 5185, які досі не були розглянуті, хоча мали б бути ухвалені до кінця 2022 року.
- 3) Це є однією з ключових вимог у "Резолюції Всеукраїнського форуму міської мобільності", що відбувся у Львові 26-28 квітня 2023 року за участі понад 150 представників міських рад, підприємств, громадських організацій із України та закордону. (Джерело: [сайт ГО Vision Zero](#))
- 4) Суть проблеми та опису моделі PSO коротко висвітлені у публікації *"Зобов'язання з надання транспортних послуг (модель PSO) як частина євроінтеграції України. Аналітичний огляд"* від 2024 року (див. на [сайті Асоціації Енергоефективні міста України](#))
- 5) В Україні вже є прецеденти окремих міст у запровадженні "гібридної" моделі на основі принципів громадських послуг, однак вони стикаються з численними перешкодами й прискіпливо-агресивною увагою місцевих органів державної влади та правоохоронних органів.

Рекомендація 4.2. Звернутись до Німеччини та Швейцарії для технічної допомоги в розробці комплексної візії державної політики щодо законодавчого й технічного регулювання громадського транспорту.

Як приклад рекомендується взяти ФРН та Швейцарію, які належать до успішних практик і з якими існує позитивний досвід співпраці на місцевому й державному рівні у сфері електротранспорту та сталої мобільності.

Рекомендується ініціювати проєкт технічної допомоги з боку урядів ФРН та/або Швейцарії через відповідні урядові організації (GIZ і SECO) для всебічного аналізу й пошуку варіантів рішення описаних проблем, тобто формування комплексної візії нової про-європейської системи законодавчих та технічних норм, взамін пострадянської.

Аргументація:

- 1) У жовтні 2019 року Верховною Радою України прийнято зміни до Закону України 1704-VI "Про будівельні норми" щодо удосконалення нормування у будівництві. Ці зміни скасували монополію розпорядчого методу нормування, який був притаманний радянській системі технічного регулювання, і дозволили застосовувати цільові та параметричні підходи до нормування в будівництві. Навіть більше: законодавчо визначили пріоритетність

застосування саме параметричних підходів. (Джерело: Зелена книга “Параметричне нормування у будівництві”, [BRDO](#), 2021).

- 2) Міста піднімають проблему нераціонального обмежувального та заборонного характеру багатьох законодавчих норм, будівельних норм і стандартів, у своїх листах та виступах на нарадах з Мінінфраструктури і в спілкуванні з громадськими організаціями. В аналізі розглянуто 60(!) пропозицій змін до законів, будівельних норм, державних стандартів, правил експлуатації.
- 3) У “Резолюції Всеукраїнського форуму міської мобільності”, що відбувся у Львові 26-28 квітня 2023 року за участі понад 150 представників міських рад, підприємств, громадських організацій з України та закордону міститься вимога про “Дерегуляцію”. В ній йдеться, що Україні “слід ліквідувати численні перешкоди для міст щодо розвитку електричного громадського транспорту, які містять норми законодавства, державні будівельні норми й державні стандарти. (Джерело: [сайт ГО Vision Zero](#))
