



# АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Про результати базового дослідження ситуації у сфері сталої місцевої мобільності в об'єднаних територіальних громадах України

**U-LEAD**  
WITH EUROPE

**Автор:** Віктор Загреба, транспортний експерт проекту "Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах", Німецьке товариство міжнародної співпраці (GIZ), Україна

**Керівник проекту:** Армін Вагнер, Секторний проект сталої мобільності, Німецьке товариство міжнародної співпраці (GIZ), Німеччина

---

Київ, 2019 рік



Європейський Союз



співпраця з  
німецькою  
ГОТОВИСО СІСАМІН-ОБІЕТ



Швеція  
Sverige



Polish aid



MINISTRY OF  
FOREIGN AFFAIRS  
OF DENMARK  
Danida



MINISTRY OF  
FOREIGN AFFAIRS  
OF DENMARK  
Danida



ESTONIA



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ  
БУДІВНИЦТВА  
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА  
УКРАЇНИ

# ЗМІСТ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ВСТУП</b>   | <b>3</b>  |
| Про цей документ   | 4         |
| Розуміння сталої мобільності   | 4         |
| Роль мобільності в контексті децентралізації   | 6         |
| Юридичні, фінансові та інституційні можливості громад у сфері мобільності              | 8         |
| Попит на мобільність в об'єднаних громадах   | 10        |
| Поширені засоби пересування та практики організації транспорту                         | 11        |
| <b>СТАН ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ПРОБЛЕМИ МОБІЛЬНОСТІ В ГРОМАДАХ</b>             | <b>16</b> |
| Комунальні вулиці і дороги   | 16        |
| Дороги місцевого значення  | 17        |
| Дороги державного значення   | 20        |
| Соціальні транспортні послуги: шкільні автобуси, соціальне таксі, пільгові перевезення | 24        |
| Дорожня аварійність та смертність  | 26        |
| Організаційна спроможність громад  | 28        |
| Гендерний вимір  | 28        |
| <b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>  | <b>28</b> |
| Рекомендації для об'єднаних територіальних громад                                      | 28        |
| Рекомендації змін у державній політиці   | 33        |

## Вступ

### Про цей документ

Цей аналітичний звіт підготовлено за результатами стартового етапу проекту "Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах", що реалізується Кластером сталої мобільності GIZ (Німеччина) за участі українських експертів в рамках Програми "U-LEAD з Європою". Документ узагальнює результати базового дослідження, що було проведено у листопаді-грудні 2018 року шляхом вивчення релевантних документів та даних, проведення інтерв'ю з ключовими особами та здійснення робочих виїздів до відібраних громад в різних регіонах України. Документ покликаний поінформувати зацікавлених осіб про стан справ у сфері сталої мобільності, ключові існуючі проблеми та надати рекомендації, що спрямовані на вирішення проблем і розвиток сталої мобільності. Висновки цього звіту будуть враховані у плануванні заходів поточного проекту, зокрема тренінгів та навчальних поїздок, а також при плануванні інших міжнародних проектів. Автори сподіваються, що звіт отримає увагу осіб, що визначають державну політику у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Міністерстві інфраструктури України та Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, й таким чином зробить внесок у вироблення і реалізацію змін до державної політики, які прискорять покращення ситуації щодо забезпечення сталої мобільності в громадах.

## Розуміння сталої мобільності

«Стала мобільність» для більшості українців та керівників об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ) – поняття нове і потребує пояснення. "Мобільність" в розумінні європейських фахівців з транспорту – це здатність людей брати участь в активностях, що відбуваються в різних місцях. Наприклад, в сусідньому селі, місті, районі чи в обласному центрі, а також й на сусідній вулиці. Мобільність людей може мати різні характеристики – наприклад, мати різні обмеження в просторі, часі, економічні обмеження. Мобільність громадян можна оцінювати за інтенсивністю як високу або низьку. Низька мобільність особливо характерна для малих населених пунктів, віддалених від головних автодоріг, де практично єдиним засобом відвідати активності в інших місцях є приватний автомобіль, та й його функціональність залежить від погодних умов і від можливості власників оплачувати дедалі дорожче паливо.

### Стала мобільність:

- Забезпечує доступність та задоволення потреб у розвитку людей, компаній і суспільства на умовах безпеки та у відповідності до потреб соціуму та екосистеми
- Є доступною, справедливою та ефективною
- Забезпечує вибір виду транспорту та підтримує конкуренцію і розвиток територій
- Скорочує обсяг шкідливих викидів та сміття з метою полегшення поглинання

- Використовує, наскільки можливо, відновлювальні джерела енергії, мінімізує вплив на землю та зменшує рівень шуму

Похідним від поняття "мобільності" є поняття "маломобільні групи" – це особи, які мають труднощі при самостійному пересуванні та орієнтації у просторі. Наприклад, представникам цих груп важко або неможливо підніматись чи спускатись сходами, долати значні відстані без транспортних засобів або без сторонньої допомоги. До маломобільних груп належать люди похилого віку, люди з інвалідністю, діти дошкільного віку, батьки з дитячими візочками, вагітні жінки, а також особи з (не) тимчасовим порушенням здоров'я, особи з багажем, наприклад з багажними візками або валізами на коліщатах.

Поняття "Стала мобільність" походить від терміну "сталість", тобто від здатності задовольняти поточні потреби людей без шкоди для довкілля та для інтересів прийдешніх поколінь. Це поняття має в основному екологічний та економічний вимір, що полягає у мінімізації шкоди довкіллю та в пошуку найбільш економічно ефективних моделей забезпечення мобільності людей.

#### **Робоче визначення:**

**«Стала мобільність»** – це здатність людей брати участь в активностях, що відбуваються в різних місцях, завдаючи при цьому мінімального негативного впливу на довкілля, економіку та просторове планування територій.

Відомим прикладом застосування цього терміну є «Цілі сталого розвитку», прийняті на Генеральній асамблеї ООН у 2015 році, і значна частина цих цілей стосується мобільності.

#### **«Цілі сталого розвитку ООН»<sup>1</sup>, які стосуються сталої мобільності:**

**Ціль 3.** Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх в будь-якому віці.

**Ціль 9.** Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям.

**Ціль 10.** Скорочення нерівності всередині країн і між ними.

**Ціль 11.** Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.

**Ціль 12.** Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва.

**Ціль 13.** Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками.

<sup>1</sup> Сайт Представництва ООН в Україні, <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>

Прикладами країн, в яких мобільність населення досягнула високого рівня інтенсивності та сталості можна назвати Швейцарію, Швецію, Німеччину та інші країни ЄС. За даними соціологічного дослідження, проведеного у 2016 році у 28 країнах-членах ЄС, 82% європейців вважає, що місце їхнього проживання має добре сполучення з громадським транспортом, і лише 5% заявили, що їхня місцевість не має громадського транспорту взагалі. Рівень транспортної доступності не пов'язаний з проживанням у сільській або міській території. Наприклад, Австрія має один з найвищих часток сільського населення (40%), водночас має один з найвищих рівнів охоплення громадським транспортом.<sup>2</sup>

## Роль мобільності в контексті децентралізації

ОТГ мають перед собою багато викликів, значну роль в спричиненні яких, відіграють об'єктивно наявні демографічні тенденції. Кількість населення в Україні загалом скорочується і при цьому сільське населення скорочується швидшими темпами, ніж міське. Станом на 2018 рік, за даними Держстату, частка сільського населення складає 30,7%. Протягом останніх 10 років кількість сільського населення скоротилась на понад півтора мільйона осіб, тобто приблизно на 10%, і, скоріш за все, ця тенденція триватиме.

### Динаміка зміни сільського населення в Україні у 2009-2018 роках

| РІК   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Сільське населення, млн. осіб                           | 14,557 | 14,438 | 14,337 | 14,253 | 14,174 | 14,090 | 13,256 | 13,176 | 13,102 | 13,015 |
| Сільське населення, % від загальної кількості населення | 31,5   | 31,4   | 31,3   | 31,2   | 31,1   | 31     | 30,9   | 30,8   | 30,8   | 30,7   |

Враховуючи нову демографічну реальність та потребу ефективно витратити наявні ресурси, у нових ОТГ за підтримки уряду та міжнародних партнерів відбувається оптимізація мереж закладів, що надають соціальні послуги. У громадах активно створюються нові центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), опорні школи, бібліотеки та заклади післяшкільної освіти. Багато юридичних послуг, які надавали сільські ради, тепер надаються у ЦНАП.

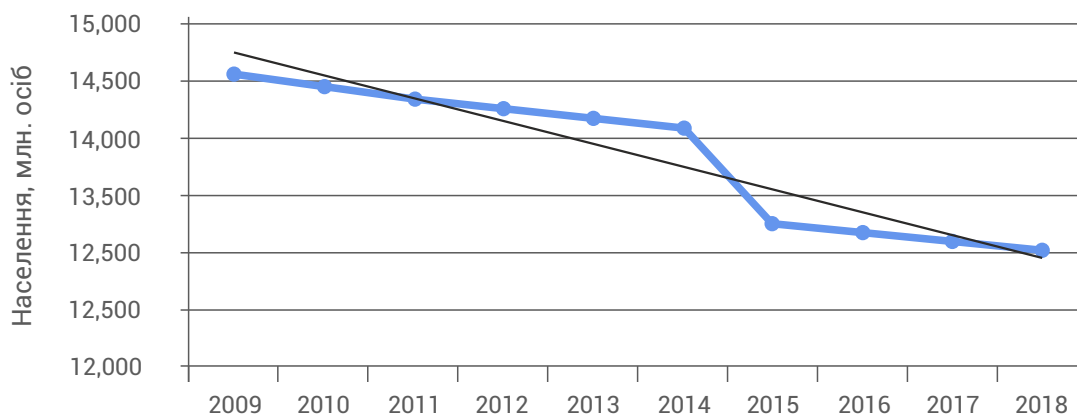
<sup>2</sup> Mobility data across the EU 28 member states: results from an extensive CAWI survey; Davide Fiorello, Angelo Martino, Loredana Zani, Panayotis Christidis, Elena Navajas-Cawood - Transportation Research Procedia, 14 (2016), 1104 – 1113

Прикладами країн, в яких мобільність населення досягнула високого рівня інтенсивності та сталості можна назвати Швейцарію, Швецію, Німеччину та інші країни ЄС. За даними соціологічного дослідження, проведеного у 2016 році у 28 країнах-членах ЄС, 82% європейців вважає, що місце їхнього проживання має добре сполучення з громадським транспортом, і лише 5% заявили, що їхня місцевість не має громадського транспорту взагалі. Рівень транспортної доступності не пов'язаний з проживанням у сільській або міській території. Наприклад, Австрія має один з найвищих часток сільського населення (40%), водночас має один з найвищих рівнів охоплення громадським транспортом.<sup>2</sup>

## Роль мобільності в контексті децентралізації

ОТГ мають перед собою багато викликів, значну роль в спричиненні яких, відіграють об'єктивно наявні демографічні тенденції. Кількість населення в Україні загалом скорочується і при цьому сільське населення скорочується швидшими темпами, ніж міське. Станом на 2018 рік, за даними Держстату, частка сільського населення складає 30,7%. Протягом останніх 10 років кількість сільського населення скоротилась на понад півтора мільйона осіб, тобто приблизно на 10%, і, скоріш за все, ця тенденція триватиме.

### Динаміка скорочення сільського населення України, 2009-2018



Дані: «Демографічний паспорт території України», 2018<sup>3</sup>

Враховуючи нову демографічну реальність та потребу ефективно витратити наявні ресурси, у нових ОТГ за підтримки уряду та міжнародних партнерів відбувається оптимізація мереж закладів, що надають соціальні послуги. У громадах активно створюються нові центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), опорні школи, бібліотеки

<sup>2</sup> Mobility data across the EU 28 member states: results from an extensive CAWI survey; Davide Fiorello, Angelo Martino, Loredana Zani, Panayotis Christidis, Elena Navajas-Cawood - Transportation Research Procedia, 14 (2016), 1104 – 1113

<sup>3</sup> Сайт Державної служби статистики України, [http://database.ukrcensus.gov.ua/Mult/Dialog/statfile1\\_c\\_files/pasport1.htm](http://database.ukrcensus.gov.ua/Mult/Dialog/statfile1_c_files/pasport1.htm)

та заклади післяшкільної освіти. Багато юридичних послуг, які надавали сільські ради, тепер надаються у ЦНАП.

Таким чином, у громад виникає дедалі більша необхідність забезпечити доступ до цих послуг не тільки для мешканців населеного пункту, який є центром громади, а й навколишніх сіл. А отже, транспорт стає обов'язковим засобом для надання можливості громадянами отримати доступ до цих соціальних та адміністративних послуг. Важливим є й трудова мобільність: працездатне населення сіл та селищ дедалі частіше знаходить роботу в сусідніх містах або у більш віддалених обласних центрах, і повинно мати можливість здійснювати щоденні поїздки на роботу і додому.

Організація автобусних сполучень стає більш економічно затратною через, з одного боку, постійне зростання вартості експлуатації автотранспорту, а з другого – через скорочення кількості користувачів. Таким чином, хоча кількість населення у територіальних громадах й Україні загалом має тенденцію до скорочення, вартість надання транспортних послуг "на душу населення", навпаки, зростає.

**Якісна дорожня та вулична інфраструктура, надійний та економічно доцільний громадський транспорт, пов'язаність з іншими транспортними системами, зокрема залізницею, є запорукою підвищення якості життя в громадах і одним з визначальних факторів у розвитку або занепаді громад.**

Визначальним у цьому буде роль ОТГ, ефективне використання ними інфраструктурних коштів, якісна організація регулярних та соціальних перевезень, а також ефективна взаємодія з іншими заінтересованими сторонами – службами автомобільних доріг, обласними державними адміністраціями (далі ОДА) та приватним бізнесом. Саме це є основними цілями проекту "Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах", який розпочався у 2018 році в рамках програми «U-LEAD з Європою» і частиною якого, є цей аналітичний звіт.

## **Юридичні, фінансові та інституційні можливості громад у сфері мобільності**

Визначальним у цьому буде роль ОТГ, ефективне використання ними інфраструктурних коштів, якісна організація регулярних та соціальних перевезень, а також ефективна взаємодія з іншими заінтересованими сторонами – службами автомобільних доріг, обласними державними адміністраціями (далі ОДА) та приватним бізнесом. Саме це є основними цілями проекту «Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах», який розпочався у 2018 році в рамках програми «U-LEAD з Європою» і частиною якого, є цей аналітичний звіт.

ОТГ в рамках реформи децентралізації отримали перелік повноважень у сфері мобільності та транспорту, підкріплених фінансовими ресурсами.

Компетенції та повноваження ОТГ, в тому числі у сфері мобільності, а також джерела фінансування визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом України,



Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законодавчими актами України. Загалом, ОТГ в рамках своїх повноважень відповідає за:



Соціально-економічний розвиток, планування та облік, зокрема шляхом розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку; (стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування»)



Житлово-комунальне господарство, транспорт і зв'язок, зокрема за організацію благоустрою (освітлення, тротуари, засоби контролю швидкості); затвердження маршрутів і графіків руху пасажирського транспорту, залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій (що не належать до комунальної власності ОТГ) для якісного обслуговування населення засобами транспорту, здійснення заходів щодо розвитку транспорту; (стаття 30 Закону України «Про місцеве самоврядування»)



Будівництво, зокрема, об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, шляхів місцевого значення, а також проведення капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах); (стаття 31 Закону України «Про місцеве самоврядування»)



Освіту, охорону здоров'я, культуру, фізкультуру та спорт – зокрема, забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому, а також загалом забезпечення в межах повноважень доступності освіти (програма «Шкільний автобус», облаштування велосипедних стійок біля закладів дошкільної і шкільної освіти, інших закладів соціальної інфраструктури тощо); (стаття 32 Закону України «Про місцеве самоврядування»)



Соціальний захист населення – встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових гарантій щодо соціального захисту населення; надання допомоги соціально вразливим верствам населення (стаття 34 Закону України «Про місцеве самоврядування»)

Для виконання покладених на ОТГ завдань вони наділяються законодавством власними та делегованими повноваженнями. Джерелами фінансування діяльності ОТГ є кошти місцевих бюджетів та державного бюджету в порядку встановленому законодавством, в тому числі у вигляді субвенцій та спеціальних програм, наприклад, на інфраструктурні проекти та освіту.

Реформа децентралізації доріг сектору, яка полягає у створенні Державного дорожнього фонду та передачі доріг місцевого значення з центрального рівня на рівень областей, поки що не створила нових юридичних чи фінансових можливостей для об'єднаних громад. Дороги місцевого значення й надалі перебувають на балансі органів державної влади, будучи передані з рівня Державного агентства автомобільних доріг України «Укравтодору» на рівень ОДА. За оперативними даними Міністерства

інфраструктури України, понад 11 мільярдів гривень з так званого «Дорожнього фонду» у 2018 році було спрямовано на ОДА для ремонту та експлуатаційного утримання автодоріг місцевого значення.<sup>4</sup>

## Попит на мобільність в об'єднаних громадах

Історично, населення сіл і малих містечок України було найменш мобільним в порівнянні з населенням великих міст. У Радянському Союзі реалізовувалась політика утримання людей у своїх населених пунктах через неможливість отримання ними паспортів, які з 1930х років стали обов'язковим документом для поїздок до інших міст і наявність яких перевіряла міліція. Сільське населення України почало отримувати паспорти лише у 1969 році, і всі селяни отримали їх, а разом з ними і можливість вільного переміщення, лише у 1975-1980х роках.<sup>5</sup>

Оцінити сучасний рівень мобільності людей досить важко через відсутність даних. В Україні дослідження мобільності населення проводились лише у деяких великих містах. Національних досліджень, а також досліджень мобільності мешканців малих населених пунктів під час підготовки цього звіту виявлено не було. Тому для отримання інформації про транспортні потреби, ключові пункти призначення, популярні режими пересування рівень задоволеності мешканців громад транспортними послугами та інфраструктурою на момент підготовки цього дослідження можна спиратись не на кількісні, а на якісні методи отримання даних, такі як експертні спостереження, неформальні та формальні інтерв'ю та проведення фокус-груп.

Під час проведення інтерв'ю з представниками ОТГ, а також спостережень під час візитів до громад було складено список типових пунктів призначень, які значна частина мешканці громад відвідують на регулярній основі.

Типові щоденні пункти призначення у сільській місцевості:

- Школа, дитячий садочок
- Заклади позашкільної освіти
- Продовольчі крамниці
- Підприємства і установи, які створюють робочі місця
- Адміністративний центр ОТГ або району

Типові регулярні пункти призначення у сільській місцевості, куди люди направляються «час від часу»:

- Церкви
- Ринки
- Лікарня, поліклініка
- Центр надання адміністративних послуг
- Перукарня

---

<sup>4</sup> «2018 рік у цифрах», Сайт Мінінфраструктури, 09.01.2019, <https://mtu.gov.ua/news/30587.html>

<sup>5</sup> «Безпаспортне кріпацтво», журнал «Тиждень», 28.03.2008, <https://tyzhden.ua/Publication/3814>

- Відділення банку
- Спеціалізовані крамниці, наприклад, господарські
- Пенсійний фонд, податкова інспекція, інші державні служби, нотаріус
- Концерти, інші культурні заходи
- Сесії місцевих рад, засідання виконкомів
- Цвинтар (для відвідування могил родичів)

Інші пункти призначення, характерні для мешканців міських ОТГ:

- Супермаркет (як правило, в районному центрі)
- Автостанція, залізнична станція
- Обласний центр
- Приватні заклади медицини, наприклад, стоматологічний кабінет
- Поштові відділення та відділення служб доставки

Більш детальну інформацію про транспортні потреби, транспортну поведінку та рівень задоволеності послугами та інфраструктурою буде виявлено та структуровано в результаті фокус-груп у відібраних ОТГ, які плануються в рамках проекту «Підтримка та розвиток сталої мобільності в ОТГ» у 2019 році.

## Поширені засоби пересування та практики організації транспорту

Міністерство освіти України визначило, що «Транспортним обслуговуванням забезпечуються учні, які проживають на відстані від школи понад 3 км, з попередньо визначеними зупинками відповідного транспорту. Відстань від місця проживання до місця збору на зупинці не повинна бути більшою 500 м.»<sup>6</sup>. Саме цю відстань у 3 кілометри можна вважати межею між «короткими» і «далекими» пересуваннями.

Короткі пересування мешканці сіл, селищ та міст здійснюють переважно пішки або на велосипедах, хоча за наявності автомобіля схильні користуватись ним.

Знаючи загальний рівень автомобілізації в Україні можна оцінити, що в середньому автомобіль є в наявності не більше ніж у 30% домогосподарств на території ОТГ. Тому в ОТГ більшу частину попиту в сегменті пересувань на понад 3 кілометри задовольняють регулярні автобусні перевезення на автобусах малої та середньої місткості – так звані «маршрутки» (скорочення від «маршрутне таксі»). Такі послуги як правило надають приватні підприємці або невеликі фірми, що зазвичай використовують автобуси малого і середнього класу, що мають від 18 до 35 сидячих місць. Це мікроавтобуси типу «Mercedes Sprinter», або вітчизняні транспортні засоби, такі як «Еталон» та «Богдан». На багатьох маршрутах працюють автобуси меншої місткості, наприклад, мікроавтобус «Рута», збудований на базі легкої вантажівки «Газель» російського виробництва. Типовою для громад є ситуація, коли автобуси, що курсують на маршрутах, мають вік понад 10 років та потребують заміни.

<sup>6</sup> Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу ДСанПіН 5.5.2.008-01, затверджені Постановою Головного державного санітарного лікаря України 14.08.2001 №63 та Листом Міністерства освіти і науки України від 05.06.2001 року №1/12-1459.



Діти йдуть до школи



Люди сідають в «маршрутку» на базі Mercedes Sprinter



Типова маршрутка марки «Еталон» українського виробництва

Типовими проблемами, з якими стикаються користувачі маршруток, є переповненість автобусів, особливо в ранкові і вечірні години, ненадійність в зимовий час, і подекуди – далека відстань від домівки до автобусної зупинки, яку здатні подолати тільки сильні здорові люди. Частою проблемою є відсутність належних умов у місці очікування автобусу – облаштовані зупинки не відповідають потребам пасажирів, через відсутність навісу, лавки для сидіння, належного освітлення, урн, інформаційних стендів із графіком та маршрутом транспортного засобу, тощо.



Шість пасажирок очікує на маршрутку



Автобус типу «Рута»

Оскільки низка маршрутів громадського транспорту, як правило, виходить за територію однієї громади, організатором таких перевезень є ОДА. В таких випадках адміністрація ОТГ не має важелів впливу на перевізників, послугами яких на щоденній основі користуються мешканці громади. Це призводить до ситуації, коли громадяни в разі претензії до якості надання послуг скаржаться про це керівництву ОТГ, а керівництво ОТГ може тільки переадресувати скарги на ОДА або проводити переговори з перевізниками.

У деяких випадках, аби зацікавити приватних перевізників обслуговувати маршрути, ОТГ компенсують перевізникам витрати на перевезення пільгових категорій громадян, які за законом мають право на безкоштовний проїзд (інваліди, учасники бойових дій та інші категорії громадян). Тут існує система талонів, або ж адміністрація ОТГ та перевізники підраховують середню кількість пільговиків на один рейс, помножують її на кількість рейсів та на вартість одного проїзду, і за підсумками звітного періоду виплачують відповідну суму на рахунок перевізника.



Вживаний автомобіль на іноземній реєстрації біля приватної садиби

Приватні автомобілі стають дедалі популярнішим засобом пересування в громадах. В Україні загалом налічується близько 10 мільйонів зареєстрованих легкових автомобілів, що складає коефіцієнт автомобілізації на рівні 228 автомобілів на 1000 населення. Це приблизно вдвічі нижче за середній показник серед країн-членів Європейського Союзу, який складає 511 автомобілів на 1000 населення.

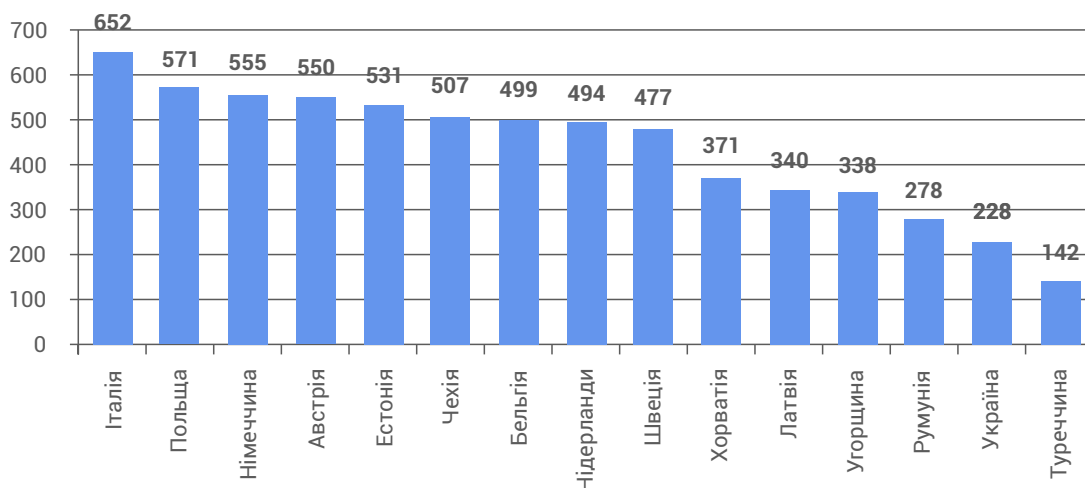
Переважну більшість автопарку в сільській місцевості складають відносно старіші моделі автомобілів, що мають низькі показники енергоефективності, екологічності та безпеки. Втім, дедалі більше в ОТГ можна побачити сучасних та нових автомобілів європейських, корейських та японських марок, які мають вищі показники екологічності та економічності.

Всього за 2018 рік в Україні було продано близько 80 тисяч таких нових автомобілів <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Оперативні дані за 2018 рік, група "Автоконсалтинг", <http://www.autoconsulting.com.ua/article.php?sid=43090>

### Кількість легкових автомобілів на 1000 населення у деяких країнах Європи



Данні: «Vehicles in use: Europe 2018», ACEA, 2018



Сучасний автомобіль «Skoda» поруч з радянською «Нивою» 1980-х років випуску

Ймовірно, попит на нові якісні автомобілі зростатиме разом зі зростанням доходів населення та зі зниженням ставок кредитування. Протягом лише 2018 року середня кредитна ставка, яку пропонують банки для придбання нових автомобілів, знизилась з 13,5 до 12%<sup>8</sup>, і експерти фінансового ринку передбачають тенденцію до зростання обсягів кредитування на придбання автомобілів.

**Поширеним у сільській місцевості є практики спільного використання авто-мобілів.** Польові обстеження та інтерв'ю з мешканцями громад виявили, що у місцях, де громадський транспорт не задовольняє наявний попит, існують усталені практики

<sup>8</sup> Аналітичні дані за 2018 рік, сайт "Простобанк Консалтинг", [http://www.prostobank.ua/avto\\_v\\_kredit/stati/top\\_15\\_luchshih\\_kreditov\\_na\\_pokupku\\_novoy\\_inomarki\\_srokom\\_na\\_3\\_goda\\_na\\_08\\_01\\_2019](http://www.prostobank.ua/avto_v_kredit/stati/top_15_luchshih_kreditov_na_pokupku_novoy_inomarki_srokom_na_3_goda_na_08_01_2019)



Люди чекають на автобус, деякі вдаються до методу «автостопу»

підвезення знайомих людей, які в англійській мові називаються «карпулінг» (carpooling). За цих умов власник автомобіля, що їде у сусіднє містечко на роботу або повертається після роботи в своє село, зупиняється на автобусній зупинці і підбирає декількох знайомих йому людей. В більшості випадків це відбувається на безгрошовій основі, через те, що в малих населених пунктах майже всі між собою знайомі.

Іншим видом спільного використання автомобілів, поширеним на території ОТГ, є автостоп, коли люди, які потребують транспортної послуги, жестом відставленої в бік руки зупиняють випадкові автомобілі, що їдуть у потрібному напрямку. У таких випадках, як правило, вони розраховуються за поїздку сумою, ідентичною або дещо вищою за вартість проїзду у маршруті.

Іншим видом спільного використання автомобілів, поширеним на території ОТГ, є автостоп, коли люди, які потребують транспортної послуги, жестом відставленої в бік руки зупиняють випадкові автомобілі, що їдуть у потрібному напрямку. У таких випадках, як правило, вони розраховуються за поїздку сумою, ідентичною або дещо вищою за вартість проїзду у маршруті.

У громадах, що розташовані на автодорогах державного значення, як правило існує більша пропозиція громадського транспорту та можливість більш швидкого доступу на дальші відстані, адже через них часто проходять маршрути, що йдуть до найближчого районного центру, обласного центру й більш віддалених регіональних центрів та столиці.

**Питання соціальних транспортних послуг** для маломобільних груп, які не мають доступу до автомобілів, у більшості випадків є актуальним і потребує системного вирішення. Деякі адміністрації громад опрацьовують такі запити у ручному режимі, використовуючи свої службові автомобілі для підвезення таких людей. Питання доїзду соціальних працівників до громадян також вирішується дуже по-різному – соціальні працівники використовують велосипеди, скутери, службові автомобілі та рейсовий громадський транспорт. Втім, адміністрації ОТГ не мають прямого впливу і не відповідають за цю сферу, адже їхня роль у наданні соціальних послуг обмежується

покриттям поточних витрат Центрів соціальних служб.

## Стан транспортної інфраструктури та проблеми мобільності в громадах

ОТГ після реформи децентралізації взяли на себе відповідальність за утримання і розвиток інфраструктури на своїй території. Винятком є інфраструктура державного значення, за яку відповідають центральні органи виконавчої влади або їхні регіональні підрозділи. Значна частина місцевої інфраструктури прямо пов'язана з мобільністю людей – це дороги, тротуари, зупинки громадського транспорту, вуличне освітлення, велосипедна інфраструктура, засоби організації дорожнього руху. І в більшості випадків інфраструктура дісталась ОТГ у незадовільному стані та не створює належних умов для безпечного, якісного, комфортного пересування людей.

### Комунальні вулиці і дороги

Головним предметом турботи об'єднаних громад є комунальні дороги та вулиці населених пунктів. У більшості випадків це вулиці у зонах малоповерхової приватної забудови, що характеризується малою щільністю населення. Ширина таких вулиць від паркану до паркану складає як правило від 8 до 12 метрів.



#### Житлова вулиця у міській ОТГ

Проїзна частина комунальних вулиць має різні види покриття, найбільш популярними є білощобеневе покриття та асфальтове. Також бувають вулиці з ґрунтовим, гравійним покриттям та зі збереженої зі старих часів бруківки з натурального каменю. Є прецеденти вулиць, покриття яких виконано з цементобетонної плитки.

Місцеві вулиці у селах і селищах, як правило, не мають тротуарів, люди ходять по краю проїзної частини. На вулицях наявна проста відкрита система відведення дощової води у вигляді рівчаків між проїзною частиною та парканами, а ширина проїзної



Дорожні знаки у переважній більшості випадків присутні, але потребують заміни через свою фізичну зношеність. Розмітка на міських вулицях у громадах якщо й буває, то лише на центральних вулицях, і лише у більш розвинених містах, які наносять її силами своїх комунальних підприємств ручним методом, або, рідше, закупають ці послуги у приватних фірм. Схеми нанесення розмітки і розташування знаків зазвичай відсутні, все робиться «за традицією».

### **Дороги місцевого значення**

Важливими артеріями у громадах є автодороги місцевого значення, що сполучають села між собою, а також з центром ОТГ, з дорогами державного значення та сусідніми громадами. Таких місцевих автодоріг, за офіційними даними, в Україні налічується близько 120 тисяч кілометрів, в той час як протяжність автодоріг державного значення складає близько 47 тисяч кілометрів.<sup>9</sup> активно облаштовують власними силами вуличне освітлення з використанням енергоефективних світлодіодних ламп, які закріплюються на вже існуючих на цих вулицях опорах, які тримають кабелі електропостачання та телефонного зв'язку.

В рамках реформи децентралізації у сфері дорожньої інфраструктури з 1 січня 2018 року місцеві дороги були передані «Укравтодором» на баланс ОДА. На їх ремонт та утримання, за законом, мають спрямовуватись кошти з Державного дорожнього фонду у розмірі 35% від усіх витрат. Ще 60% спрямовується на дороги державного значення, і 5% на заходи з безпеки дорожнього руху.

Дороги місцевого значення, які десятиліттями потерпали від браку фінансування, перебувають у незадовільному технічному стані та у більшості випадків потребують капітального ремонту. Покриття цих доріг, як правило, асфальтове, хоча в реальності це важко визначити, оскільки ямковий ремонт на багатьох ділянках вже не допомагає і вони підсипаються щебенем, стаючи щебенево-ґрунтовими.



Автодорога місцевого значення на території ОТГ

<sup>9</sup> Дані з сайту Міністерства інфраструктури України, <https://mtu.gov.ua/content/tehnichnyi-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>

частини зазвичай складає 5-6 метрів. Такі вулиці у переважній більшості випадків не мають дорожніх знаків, розмітки. Єдиним засобом організації дорожнього руху є саморобні засоби уповільнення руху (штучні дорожні нерівності, так звані «лежачі поліцейські») які громади часто облаштовують, щоб побороти негативне явище високої швидкості руху автомобілів. Ці штучні дорожні нерівності робляться із матеріалів дорожнього покриття із використанням асфальту, бетонної бруківки, бетону, гумових накладок, і часто не позначаються дорожніми знаками і розміткою, стаючи цілковитим сюрпризом для водіїв, які вперше їдуть цією вулицею. Зазвичай їх споруджують біля шкіл й інколи супроводжують дорожнім знаком «нерегульований пішохідний перехід».

У багатьох громадах майже всі вулиці населених пунктів вже мають вуличне освітлення. Навіть на периферійних вуличках і у віддалених селах об'єднані громади активно активно облаштовують власними силами вуличне освітлення з використанням енергоефективних світлодіодних ламп, які закріплюються на вже існуючих на цих вулицях опорах, які тримають кабелі електропостачання та телефонного зв'язку.



Житлова вулиця у сільській ОТГ



Центральні вулиці одного з невеликих міст України

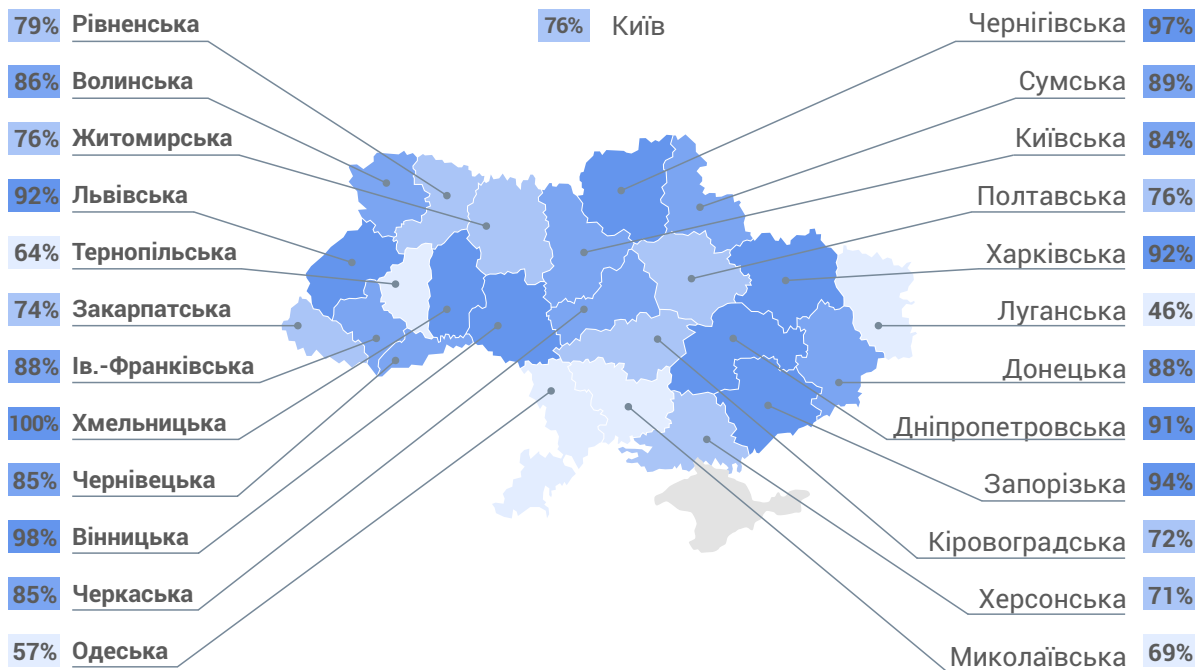
Окремою категорією комунальних вулиць з точки зору інфраструктури є центральні міські вулиці, які можна знайти у містах та селищах міського типу. Ці вулиці часто мають багатоповерхову забудову та значно ширшу відстань між лініями забудови, яка складає 15-20 метрів. Це доволі складні інфраструктурні об'єкти та мають типові атрибути міської вулиці – тротуари, зелені насадження, широку проїзну частину, як правило шириною 10,5 або 12 метрів, автобусні зупинки з павільйонами, дорожні знаки й розмітку.

Характерними проблемами для цих вулиць є невпорядковане паркування, надмірна ширина проїзної частини в центрах містечок (на центральних площах, біля ринків), невдало розміщені і організовані наземні пішохідні переходи довжиною понад 10 метрів, а подекуди понад 15 і навіть понад 20 метрів. Коли на таких вулицях відбувається капітальний ремонт покриття і дорога вперше за десятиліття стає рівною, миттєво виникає проблема надмірної швидкості руху автомобілів, з якою громади борються єдиним знайомим їм методом – описаними вище «лежачий поліцейський». Дуже часто на таких вулицях тротуари перебувають в незадовільному стані і давно потребують капітального ремонту, так само як автобусні зупинки.

Юридичне передання місцевих доріг на рівень областей, яке відбулося 01.01.2018 року, не призвело до швидкого покращення ситуації з цими дорогами. 2018 рік був перехідним і більшість областей не проводило експлуатаційного утримання доріг чи реалізацію дорожніх проектів. За даними Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктура), станом на момент отримання доріг на свій баланс тільки 7 ОДА оголосили тендери на експлуатаційне утримання, інші області або оголосили тендери пізніше, або взагалі не оголошували їх.<sup>10</sup>

Цікавими є показники освоєння коштів на дороги місцевого значення у 2018 році. За даними Мінінфраструктури на кінець листопада 2018 року, коли ремонтний сезон фактично було завершено, 10 областей з 24 використали менше ніж 80% наявних коштів, а деякі області використали 40-60% від запланованих коштів.<sup>11</sup>

**ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ДОРОГИ**  
**використання грошей Дорожнього фонду на місцеві дороги**  
 відсоток фінансування, що було використано областями (субвенція 35%, станом на 30.11.2018)



Обласні адміністрації, які приступили до виконання функцій замовника, часто роблять все "за старою схемою", проводячи один великий тендер на всю область з бюджетом у сотні мільйонів гривень, який традиційно виграє один підрядник – державний "Облавтодор". Станом на середину 2018 року, за моніторингом Мінінфраструктури, серед 20 виявлених договорів на надання послуг з утримання доріг місцевого значення, у 16 випадках виконавцями послуг були "Облавтодори", і лише у 4 випадках – приватні компанії.

<sup>10</sup> «Реформа децентралізації доріг: підсумки першого кварталу 2018 року були підбиті на круглому столі в Мінінфраструктури», сайт Мінінфраструктури, <https://mtu.gov.ua/news/29724.html>

<sup>11</sup> «Використання грошей Дорожнього фонду на місцеві дороги (станом на 30.11.2018)», сайт Мінінфраструктури, <https://mtu.gov.ua/news/30501.html>



**|** Автодорога місцевого значення, на який не відбувається очистка від снігу

Це в свою чергу відзначається на стані місцевих доріг, особливо в зимовий час. Як стверджують голови ОТГ в різних областях, з якими були проведені зустрічі під час підготовки цього звіту, робота "Облавтодорів" не витримує критики. "Облавтодор просто відмовляється обслуговувати ці місцеві дороги, кажуть, що не мають пального, не мають коштів. А мешканці потім нам обривають телефони, їх не влаштовують наші пояснення, що це дорога не наша, а обласна. Тому коли снігу випадає багато, ми чистимо сніг на цих місцевих дорогах, щоб шкільний автобус міг приїхати забрати школярів... Хоча юридично це нам заборонено робити" – відзначив голова громади, який попросив не згадувати свого імені у цьому звіті.

Відсутність належного утримання доріг і вкрай незадовільний їх стан призводить до численних негативних наслідків для громади – приватні перевізники (маршрутки) відмовляються їздити в такі села через постійні поломки і затрати, шкільні автобуси не можуть забрати школярів, люди не можуть виїхати з села, щоб дістатись до робочих місць або вирішити свої справи в адміністративному центрі. Внаслідок цього такі села занепадають й люди шукають можливості жити у більш зручному і доступному місці.

### **Дороги державного значення**

У більшості випадків територією ОТГ проходить бодай одна автодорога державного значення, загальна мережа яких складає близько 47 тисяч кілометрів. Ці дороги поділяються на міжнародні, національні, регіональні та територіальні.

Польові дослідження та інтерв'ю з представниками ОТГ виявили, що автодороги державного значення часто мають ті самі проблеми, що й дороги місцевого значення, що ускладнюють безпечне і комфортне користування ними. Це зруйнованість основи і поверхні дорожнього покриття, відсутність або несвоєчасність заходів боротьби зі снігом та ожеледицею на дорогах, а розмітка та дорожні знаки часто перебувають у стані, що не відповідають вимогам державних стандартів.

## Автомобільні дороги державного значення в Україні станом на 2018 рік

| КЛАС ДОРИГ    | ІНДЕКС | ПРОТЯЖНІСТЬ, км |
|---------------|--------|-----------------|
| Міжнародні    | М      | 9032,6          |
| Національні   | Н      | 7184,3          |
| Регіональні   | Р      | 8120,7          |
| Територіальні | Т      | 22 656,5        |
| <b>Разом</b>  |        | <b>46 994,1</b> |

*Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку автомобільних доріг загального користування державного значення» від 16 вересня 2015 р. № 712, зі змінами внесеними у 2017 і 2018 роках*



Мапа з сайту Мінінфраструктури,  
<https://mtu.gov.ua/content/mapi-stanu-avtodorig.html>



Через цю сільську громаду проходить автодорога державного значення

Наявність автодороги державного значення на території громади має як переваги, так і недоліки.

Перевагами є те, що це значно полегшує доступність мешканців сіл до адміністративного центру громади та району, обласного центру або інших великих міст. Взимку є більша ймовірність, що ця дорога буде скоріше очищена від снігу і нею зможе проїхати шкільний автобус. Також на таких дорогах є більша кількість маршрутного транспорту за рахунок міжміських і міжобласних перевезень.

Проходження автодороги державного значення територією громади часто має й негативні наслідки для життя місцевих мешканців. В першу чергу це ризики з точки зору безпеки руху.

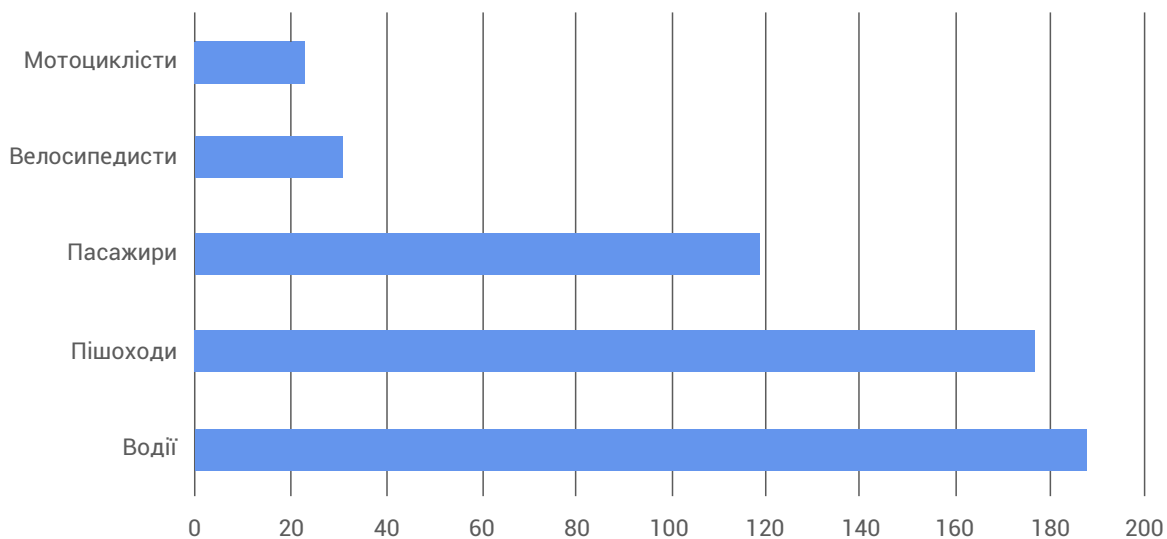


Міжнародна автодорога державного значення та нерегульований перехід через неї

«Дослідження дорожньо-транспортної аварійності, травматизму та смертності на дорогах Київської області», здійснене в рамках Програми «Нульова смертність на дорогах Київщини» на замовлення Київської ОДА у 2017 році, виявило цікаві факти та закономірності:

- 1** Найбільше смертельних ДТП – близько 2/3 - стається на автомобільних дорогах поза межами міст, сіл та селищ
- 2** Серед автодоріг на Київщині найбільшу смертність мають п'ять міжнародних автодоріг державного значення, що відповідальні за третину всіх смертей (32,5%)
- 3** Частка вразливих учасників руху (пішоходів, велосипедистів та мотоциклістів) серед жертв ДТП складає 42,94%, в тому числі пішоходів – близько 31%
- 4** Найвища кількість загиблих спостерігається в районах, наближених до Києва, через які проходять міжнародні та національні автодороги з інтенсивним рухом
- 5** Найнижчі показники смертності простежуються в районах, що розташовані далі від столиці, та через які не проходять головні міжнародні та національні автодороги

**Кількість загиблих в ДТП протягом 24 місяців за категоріями учасників руху (всього 538 загиблих)**



Діаграма зі звіту «Дослідження дорожньо-транспортної аварійності, травматизму та смертності на дорогах Київської області» (Київська ОДА, 2017)

Оскільки аналогічних досліджень національного масштабу не здійснювалось, а Національна поліція не оприлюднює вихідні (сирі) дані або деталізовані дані про ДТП за областями, висновки дослідження на Київщині можна вважати релевантними для розуміння ситуації в об'єднаних громадах.

**Іншою проблемою є доступність.** Автотраси з інтенсивним рухом часто проходять посередині села чи містечка, суттєво ускладнюючи пересування на короткі відстані, коли людям треба потрапити в іншу частину населеного пункту. Особливо це актуально для автодоріг I категорії, які мають по 2 смуги руху в кожному напрямку



Міжнародна автодорога, що проходить через громаду і має лише надземні переходи

Та й навіть для звичайних здорових людей ці переходи є непрактичними через кількість зусиль та часу, які потрібно витратити, щоб перетнути дорогу. Тому типовим явищем в таких умовах є те, що люди перебігають дорогу в усіх зручних місцях, або влаштовують «нелегальні переходи», розбираючи частину огороження між напрямками руху.

### **Соціальні транспортні послуги: шкільні автобуси, соціальне таксі, пільгові перевезення**

Відповідно до Конституції України, держава забезпечує громадянам доступ до послуг базової середньої освіти. Закон України «Про освіту» (ст.66) передбачає, що районні, міські ради та ради ОТГ забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку.

Для реалізації цих функцій громади, у переважній більшості випадків, використовують спеціальні шкільні автобуси. Як правило це пасажирські автобуси середньої місткості (30-35 сидячих місць), які, відповідно до Державного стандарту, мають жовтий колір кузова, напис на борту «Шкільний автобус» світлові маячки жовтого кольору та інші технічні засоби, покликані підвищити безпеку перевезень.<sup>12</sup>

Загалом в Україні важко знайти об'єднану громаду, яка б не мала шкільного автобусу. Однак експлуатація цих автобусів має певні проблеми. Типовою проблемою є ситуації, коли наявні шкільні автобуси не здатні вчасно доставляти учнів і вчителів до шкіл. Іншою проблемою, озвученою представниками ОТГ під час інтерв'ю, є невпевненість ОТГ в тому, що вони на належному рівні організовують використання цих автобусів й контролюють видатки на їхню експлуатацію, зокрема на паливе і заміну запасних частин. «Напевно, ми могли б більш економно і раціонально використовувати ці автобуси, але ми не знаємо, як це зробити», - відзначив один з представників ОТГ.

---

<sup>12</sup> ДСТУ 7013:2009 "Автобуси спеціалізовані для перевезення школярів. Технічні вимоги", [http://ksv.do.am/publ/dstu/dstu\\_7013\\_2009/3-1-0-494](http://ksv.do.am/publ/dstu/dstu_7013_2009/3-1-0-494)





#### Шкільний автобус в одній з громад

Аналогічну стурбованість висловила одна громада з приводу спеціального "соціального таксі" – транспорту для маломобільних груп. "Якби ми зараз отримали такий мікроавтобус для людей з інвалідністю і похилого віку, нас би завалили дзвінками, бо люди точно захочуть цим користуватись, їздити в поліклініку чи у інших справах. І ми не впевнені, скільки за підсумками року цей автобус забере в нас коштів, і чи можемо ми собі це дозволити", - відзначили у громаді.



#### Шкільний автобус очікує на дітей

Ще однією проблемою є нераціональність використання великого автобуса для підвезення дітей з маленьких сіл, де часто є лише декілька дітей шкільного віку, які потребують поїздки. Керівники однієї з досліджених громад посилались на досвід Литви, де держава дозволяє громадам укласти договори з приватними

підприємцями на щоденне підвезення таких дітей, що є набагато раціональніше, ніж щодня відправляти в такі села великий автобус.

Цю ж проблему виявило аналітичне дослідження, проведене у 2018 році в рамках Програми «U-LEAD з Європою»<sup>13</sup>. Це дослідження виявило численні виклики, з якими стикаються громади, що оперують шкільними автобусами, підкреслюючи проблему надмірної вартості цієї соціальної послуги, адміністративні й технічні проблеми, та проблему застарілості рухомого складу. «Нерідко учні змушені їздити на технічно та морально застарілих автобусах 14-15-річної давності, що часом може бути не завжди безпечно», - йдеться у звіті.

Цей же документ проаналізував досвід шкіл Запорізької області, які здійснюють оренду автобусів як альтернативу придбанню і оперуванню власним транспортом. Автори звіту провели економічний аналіз, на основі якого зробили таку рекомендацію:

**«Новоствореним об'єднаним громадам, перед якими стоїть питання вирішення підвезення учнів та педагогічних працівників, особливо під час формування шкільної мережі та створення опорних шкіл і філій рекомендується розглядати варіант оренди транспорту для послуг підвезення, якщо для цього є відповідні умови. В залежності від ... розташування громади та наявної пропозиції послуг перевізників, орендований транспорт може бути дуже ефективною та вигідною альтернативою придбанню шкільних автобусів»** - йдеться в документі.<sup>13</sup>

### **Дорожня аварійність та смертність**

Польові виїзди та проведені інтерв'ю з представниками ОТГ засвідчили, що у всіх громадах, де маршрути пересування мешканців перетинаються з дорогами державного значення, саме на державних дорогах стаються всі або майже всі аварії із загиблими і потерпілими.

При цьому шкода від таких ДТП є непропорційною відносно місцевої громади – порушниками й винуватцями аварій часто є водії транзитних автомобілів, а от жертвами їхніх помилок та недбалості в переважній більшості стають мешканці місцевих сіл та міст, через які проходить шлях.

Наприклад, у Якушинецькій об'єднаній громаді поблизу Вінниці, що була відвідана під час підготовки цього звіту, аварії з загиблими стаються не менше як декілька разів на рік, і громада не має впливу на це. "Ми вже неодноразово звертались до Служби автодоріг з проханням облаштувати світлофор, однак за декілька років цього досі не зроблено, а люди гинуть щомісяця" – кажуть представники громади.

---

<sup>13</sup> «Огляд законодавства та особливості організації підвезення школярів для органів місцевого самоврядування», Дмитро Якимчук, Південно-Східний регіональний офіс U-LEAD

<sup>14</sup> З повним текстом дослідження можна ознайомитись за посиланням [https://storage decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/254/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4\\_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf](https://storage decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/254/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0.pdf)

Згадане вище дослідження на Київщині виявило, що факторами ризику у високій аварійності на території поза межами великих міст є:

- висока швидкість руху автомобілів,
- відсутність тротуарів, внаслідок чого пішоходи часто йдуть по краю проїзної частини,
- недостатня безпечність пішохідних переходів,
- недоліки в інженерному проектуванні перехресть, розворотів і нерегульованих переходів.



Мешканець громади йде пішки вздовж автодороги державного значення, біля якої відсутній тротуар

Типовими видами ДТП на автодорогах державного значення є наїзди на пішоходів і велосипедистів, більша частина з яких має супроводжуватися важкими травмами, часто несумісними з життям. Іншими типовими видами ДТП є зіткнення автомобілів, зокрема на перехрестях та розворотах, та наїзд на перешкоди, наприклад на дерева і бар'єрні огороження обабіч траси.

Втім, інколи високий рівень дорожньої небезпеки спостерігається і поза державними автодорогами, особливо так званий рівень «суб'єктивної безпеки», коли люди відчують страх за себе і своїх рідних, зокрема, дітей. Таке часто трапляється на комунальних вулицях, на яких щойно прокладено новий асфальт – у частини водіїв рівна дорога викликає бажання їхати зі швидкістю, вищою за дозволені законом 50 км/год.

Типовою для громад є ситуація, що майже одразу після ремонту певної вулиці починаються дзвінки і письмові скарги від мешканців вулиці з вимогами встановити «лежачих поліцейських», щоб знизити швидкість руху автомобілів (наприклад, про такі запити повідомляли представники Якушинецької ОТГ на Вінничині та Лохвицької ОТГ на Полтавщині).

## Організаційна спроможність громад

Інтерв'ю з керівниками ОТГ та збір фактичної інформації про існуючі в громадах практики засвідчили великі відмінності у організаційній спроможності громад. Міські громади та селищні громади, що сформовані навколо районних центрів, часто мають профільні організаційні підрозділи, що виконують функції у сфері інфраструктури. Наприклад, це відділ житлово-комунального господарства та профільне комунальне підприємство, яке надає послуги у цій сфері. Часто, також в таких ОТГ є відділ містобудування та архітектури, працівники якого займаються замовленням і втіленням проектів ремонтів вулиць, спорудження тротуарів. Натомість сільські об'єднані громади часто не мають ані комунального підприємства, ані навіть профільних відділів ЖКГ, містобудування та архітектури, та й взагалі мають дуже обмежене число посад. Відтак, питання місцевих доріг, ремонту вулиць, освітлення вирішуються особисто головою ОТГ або його заступником, які, окрім цього, мають безліч інших завдань. Від цього напряму залежить здатність громад до розв'язання проблем у сфері мобільності.

Громади, які мають профільні структурні підрозділи, матеріальну базу, досвід інфраструктурних проектів мають значно більше шансів розробляти і втілювати якісні стратегічні документи та точкові проекти, ніж громади, які не мають таких ресурсів та досвіду, навіть якщо мають однаковий доступ до фінансових можливостей та експертної допомоги зі сторони.

## Гендерний вимір

Одним зі спостережень, здійсненим автором звіту під час візитів до громад, є те, що посади голів та заступників голів ОТГ, керівників профільних структурних підрозділів, та й виборні посади депутатів місцевих рад набагато частіше обіймають чоловіки, а не жінки. Ці чоловіки, крім того, зазвичай використовують автомобіль, як свій щоденний засіб пересування по території громади, а отже, можуть бути схильні приймати рішення, виходячи зі своєї точки зору як автомобілісти. Для більш ретельного вивчення гендерних та інших соціальних аспектів мобільності в українських громадах проектом "Підтримка та розвиток сталої мобільності в ОТГ" буде проведено серію фокус-груп за участі жінок. Цей вимір потребує уваги під час майбутніх проектів та досліджень.

## Рекомендації

Цей звіт містить два списки рекомендацій:

1. Рекомендації на рівні ОТГ, які мають переважно технічний характер;
2. Рекомендації на рівні держави, що мають політичний характер, тобто описують бажані зміни у державній політиці.

Інша важлива цільова аудиторія цих рекомендацій – міжнародні партнери України, керівники та експерти проектів міжнародної технічної допомоги, які можуть використовувати наведені нижче рекомендації для планування майбутніх програм і

проектів, що покликані підтримати децентралізацію, стали мобільність та місцевий розвиток в Україні.

### Рекомендації для об'єднаних територіальних громад

- 1** Призначити одну посадову особу у виконавчому апараті ОТГ, як уповноваженого фахівця з питань сталої мобільності. Навіть за відсутності структурного підрозділу, ця особа буде виконувати функції координатора проектів та заходів з питань пасажирських перевезень, пішохідного та велосипедного руху, безпеки дорожнього руху, братиме участь у профільних навчальних програмах, виконуватиме роль організатора у процесах проведення досліджень і розробки галузевих планів.
- 2** Проводити регулярні дослідження у сфері мобільності й транспорту. Як і будь-яку іншу діяльність людей, мобільність можна виміряти. Для цього існують спеціальні методики так званих досліджень мобільності, які спираються на соціологічні методи. Основою для цих досліджень є глибинне опитування домогосподарств про їхній "транспортний попит", наявні транспортні засоби і звички. В Україні досвід досліджень мобільності є в столиці та деяких обласних центрах, наприклад, в Миколаєві, Вінниці, Львові, Івано-Франківську. На рівні малих міст та ОТГ такого досвіду ще немає, однак це можна виправити, якщо перші громади проявлять таку ініціативу і замовлять таке дослідження або за власні кошти, або за кошти грантів. Заслугує на увагу прецеденти дослідження безпеки дорожнього руху, що були замовлені малими містами, наприклад, дослідження, проведене у місті Долина Івано-Франківської області (місто перебуває у процесі утворення ОТГ).<sup>15</sup>
- 3** Розробляти стратегічні документи у сфері транспорту та мобільності. В ідеалі, кожна громада повинна мати стратегічний план розвитку, з якого мають впливати галузеві стратегічні документи – концепції та програми, в тому числі у сфері мобільності та транспорту.<sup>16</sup> Такі документи можуть мати різні назви - "План розвитку сталої мобільності", "Концепція розвитку велосипедного транспорту", "Програма підвищення рівня безпеки дорожнього руху" та інші. Розробка таких документів, із обов'язковим та постійним залученням зацікавлених сторін на усіх етапах планування, дозволяє визначити чіткі цілі, активності для їх досягнення та необхідні обсяги ресурсів. Також, стратегічний інтегрований підхід до розвитку транспортної інфраструктури через якісні планувальні документи дозволить успішно залучати зовнішні ресурси на реалізацію важливих проектів у громаді.

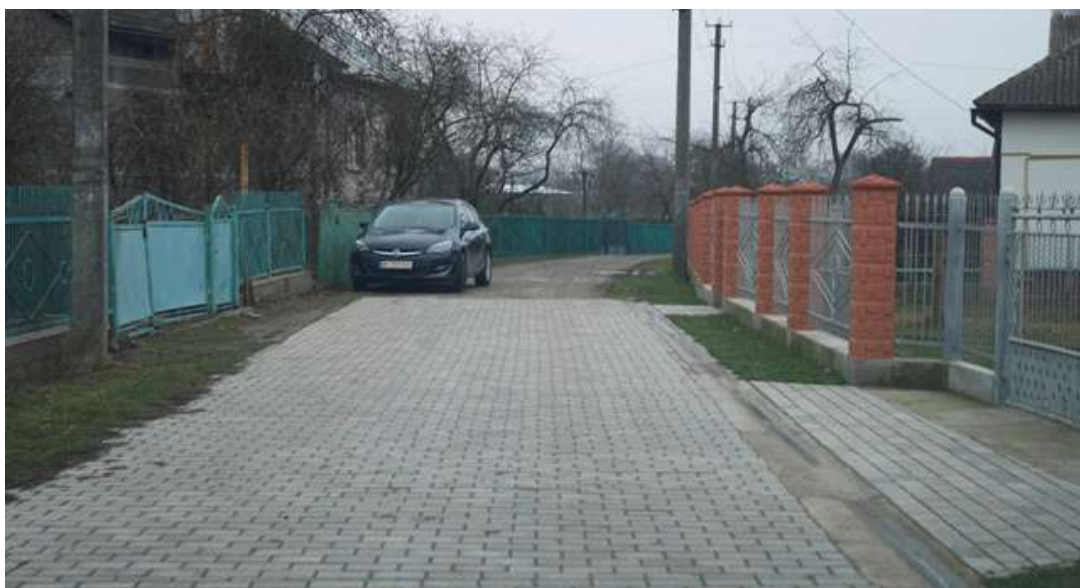
---

<sup>15</sup> «Безпека дорожнього руху у місті Долині: Аналітичний звіт та рекомендації» – Долинська міська рада, 2006, [http://rada.dolyna.info/wp-content/uploads/2016/11/dolyna\\_road\\_safety\\_report\\_edition1.pdf](http://rada.dolyna.info/wp-content/uploads/2016/11/dolyna_road_safety_report_edition1.pdf)

<sup>16</sup> Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навчальний посібник" – Інститут громадянського суспільства, 2017, [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/04\\_Strateg\\_Plan-PRN-5.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/04_Strateg_Plan-PRN-5.pdf)

**Приклад:** Деякі об'єднані громади в Україні вже мають досвід розробки таких "Концепцій розвитку велосипедної інфраструктури" в рамках проекту «Зелене світло для велоруку в громадах», що реалізується Асоціацією велосипедистів Києва за підтримки "Програми U-LEAD з Європою" та фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами. Наявність велоконцепції дає громаді розуміння, що потрібно зробити для створення умов для безпечного і комфортного користування велосипедами, для зміцнення іміджу велосипеда як ефективного і сучасного засобу пересування, і допоможе визначити стратегічні велосипедні проекти та успішно знаходити на них фінансування. Наставови з розробки велосипедних концепцій можна знайти у посібнику "Комфортне місто", виданому Асоціацією велосипедистів Києва.<sup>17</sup>

- 4 Здійснювати ремонт місцевих вулиць за принципом "спільного простору" і з використанням відмінних від асфальту матеріалів мощення, зокрема бетонної плитки. Як було описано вище у цьому звіті, більшість комунальних вулиць у громадах – це вузькі вулиці з приватною малоповерховою забудовою, малою інтенсивністю автомобільного руху, і великим рухом пішоходів та велосипедистів, тобто це житлові вулиці. Максимальною швидкістю на таких вулицях повинна бути швидкість 30 км/год, а будівництво тротуарів та велосипедних доріжок є практично недоцільним і економічно нераціональним. Щоб досягнути максимального комфорту для пішоходів та велосипедистів, а також щоб спонукати водіїв до дотримання помірної швидкості, такі вулиці рекомендується мостити не асфальтом, а бетонною плиткою, роблячи регулярні та добре позначені штучні підвищення.



Приклад ремонту вулиці в один рівень з використанням бетонної плитки

<sup>17</sup> «Комфортне місто: Як спланувати велосипедну інфраструктуру», Український інформаційний центр вело транспорту, <http://velotransport.info/?p=4112>

Досвід громад, які вже практикують такий вид ремонту, засвідчує, що це обходиться дешевше, створює привабливий сучасний вигляд для мощених вулиць, спонукає водіїв автомобілів їхати більш повільно і уважно. З точки зору довгострокової експлуатації, така технологія має додаткову практичну перевагу – в разі потреби прокладання кабелю чи труби, частина плитки піднімається, потім рівно укладається на місце.

- 5 Встановлювати павільйони на автобусних зупинках з дотриманням мінімальних критеріїв щодо захисту від погодних умов, соціальної безпеки та довговічності експлуатації. Ключовими вимогами до них є захист від опадів та від сонячного проміння у вигляді навісу завширшки не менше ніж 2 метри, захист від вітру у вигляді однієї або двох стінок, лавка, належне освітлення зупинок, візуальна прозорість зупинки принаймні в ту сторону, з якої приходить транспорт. Важливо робити раціональний вибір в сторону сучасних та якісних матеріалів та конструкції, щоб зупинковий павільйон міг прослужити не менше 20 років без втрати споживчих властивостей та не забувати про платформу, що має бути з'єднана з тротуаром.



Вдала модель автобусного павільйона, встановлена у Житомирській області за підтримки Програми розвитку ООН. Фото з сайту «Околиця»

- 6 Інвестувати не менше 10% свого транспортного бюджету в розвиток інфраструктури для пересування пішки та на велосипедах. Піша хода та велосипед – два найбільш доступних засоби пересування людей, найбільш популярні у світі та в українських громадах. Однак, коли йдеться про інвестиції в інфраструктуру, то пріоритет часто робиться на користувачах автомобілів, які складають меншість. Автори цього звіту розуміють і підтримують потребу рівних, добре утримуваних доріг у громадах, однак рекомендують громадам приділяти

належну увагу більш простим способам пересування, створюючи належні умови у вигляді тротуарів, велосипедних доріжок та "вулиць спільного використання" (див. вище). Тротуари є обов'язковою вимогою вздовж автомобільних доріг державного значення, центральних вулиць населених пунктів, інших вулиць з транзитною функцією. Тротуари повинні бути достатньо широкими, бажано з кроком 60 сантиметрів – наприклад, 180 см, 240 см, 300 см, 360 см, 420 см. Мінімальною рекомендованою шириною тротуарів є 180 сантиметрів, з можливим звуженням до 150 см в разі необхідності. Громадам не рекомендується споруджувати тротуари, вужчі за 150 сантиметрів.



Новий тротуар в одній з громад

- 7 Здійснювати вплив на "Укравтодор" з метою вирішення проблем безпеки руху на аварійно небезпечних ділянках автомобільних доріг державного значення. Відповідно до Національної транспортної стратегії, зниження вдвічі смертності на дорогах є стратегічною метою України до 2030 року. Конституція України та інші акти законодавства гарантують громадянам право на життя, здоров'я та безпеку. Закон України "Про дорожній рух" покладає на власників автодоріг відповідальність за безпеку учасників руху, та забороняє скорочення капітальних видатків за рахунок зниження безпеки. А отже, держава в особі Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодор) зобов'язана вжити заходів, щоб запобігти таким аваріям у майбутньому. При цьому статус автодороги – міжнародний чи національний – не є вагомим виправданням у відмові вжити заходів, адже ніде не заборонено, наприклад, встановлення світлофора на автодорогах державного значення. В Україні вже є багато прецедентів, коли на міжнародних автодорогах з інтенсивним рухом облаштовано регульовані перехрестя та регульовані пішохідні переходи. Наприклад, на автодорозі М-06 "Київ-Чоп" у селах Рівненської області за минулі роки на небезпечних пішохідних переходах було встановлено світлофори з кнопкою виклику зеленого сигналу, які дали можливість мешканцям безпечно потрапляти додому чи до школи.



- 8** Реалізовувати заходи з популяризації велосипедного транспорту, не очікуючи на прийняття стратегічних документів та створення велосипедних доріжок. Досвід проекту "Зелене світло для велоруку у громадах", що був реалізований у 2018 році за підтримки Програми "U-LEAD з Європою", засвідчив високу популярність та ефективність двох типів заходів: встановлення критих велосипедних парковок біля шкіл та проведення промоційних заходів з нагоди "Європейського тижня мобільності" (кожного вересня). Вживати ці заходи громади можуть вже "тут і зараз", вивчивши напрацювання Асоціації велосипедистів Києва, яка втілювала пілотний проект, або звернувшись до експертів Програми "U-LEAD з Європою".



Накрита велосипедна стоянка біля школи в об'єднаній громаді

### Рекомендації змін у державній політиці

**1.** Надати можливість громадам відповідати за утримання і ремонт автодоріг місцевого значення, що не мають транзитної функції. Багато громад вже зараз організаційно та технічно спроможні самостійно вирішувати питання зимового утримання цих доріг та поточний ремонт у весняно-літній період. Державі рекомендується завершити реформу децентралізації доріг місцевого значення, передавши їх на рівень місцевого самоврядування, тобто на ОТГ. Для мінімізації ризиків і відпрацювання юридичних та фінансових документів, реалізація цієї рекомендації можливо здійснити в одній з областей, як пілотний проект.

**2.** Переглянути державне регулювання соціальної послуги доступу до базової середньої освіти, зокрема, вимоги до забезпечення шкільних автобусів, з тим, щоб громади мали більше гнучкості і більше варіантів в ефективній організації шкільних перевезень і використання матеріальних ресурсів. Зокрема, рекомендованим є використання послуг приватних перевізників та використання автобусів на правах оренди – практики, які зараз мають незначне поширення, незважаючи на свою економічну доцільність. Неупередженої оцінки й обговорення потребують існуючі технічні вимоги до шкільних

автобусів, закріплені у державному стандарті, зокрема, в контексті науково обґрунтованих факторів ризику та існуючих європейських практик та стандартів країн ЄС.

**3.** Потребує нових підходів надання важливих соціальних послуг з приміських та регіональних залізничних перевезень. Залізничний транспорт безумовно належить до спектру сталої мобільності й традиційно відіграє велику роль у сполученні багатьох українських громад з сусідніми великими містами і є стратегічно важливим для регіонального розвитку. Уряду у співпраці з обласними адміністраціями, об'єднаними громадами, меріями обласних центрів та міжнародними партнерами рекомендується приділити належну увагу, щоб знайти шлях до відродження приміських та регіональних перевезень. Укрзалізниця, як акціонерне товариство зосереджується на відновленні інфраструктури, розвитку вантажних перевезень та швидкісних пасажирських перевезень, а отже приміські перевезення не входять до її стратегічних інтересів. В такому випадку стратегічним рішенням на рівні держави може бути сприяння створенню регіональних залізничних компаній, які будуть використовувати інфраструктуру Укрзалізниці, але самостійно планувати мережу маршрутів й оперувати рухомим складом. Таке рішення відповідає найкращим практикам Європейського Союзу та політичному розділу "Четвертого залізничного пакета" законодавства ЄС.<sup>18</sup> До прикладу, у 28 країнах-членах Євросоюзу діє 217 компаній операторів приміських та регіональних перевезень. При цьому в одній лише Німеччині діє 56 компаній-операторів (не враховуючи 26 дочірніх компаній Deutsche Bahn), в Італії – 16, і у Польщі працює 11 залізничних операторів. Зазвичай, вони діють завдяки контрактам на соціальні зобов'язання (Public Service Obligations), сторонами яких є регіональні органи самоврядування або державної влади - провінції, кантони, федеральні землі, воєводства тощо.

**4.** Розробити і почати реалізовувати програму фінансової підтримки проектів розвитку велосипедного транспорту за зразком "велосипедних фондів", які мають більшість країн ЄС.<sup>19</sup> ОТГ всіх типів мають величезний потенціал для розвитку велосипедного транспорту, що матиме позитивний екологічний та економічний ефект на рівні держави, а отже держава повинна підтримувати розвиток цього сталого способу пересування. Рекомендується розпочати провадження цієї програми, як окремого напрямку в рамках Державного фонду регіонального розвитку, з пріоритетом на відносно масштабні інфраструктурні проекти, які громади навряд чи можуть самостійно реалізувати. Наприклад, облаштування критих велопаркінгів біля всіх шкіл та інших публічних закладів на території ОТГ, або будівництво велосипедної доріжки, яка з'єднає декілька сіл з адміністративним центром. Більш детальну інформацію про роботу "велосипедних фондів" у країнах ЄС можна вивчити у дослідженні Асоціації велосипедистів Києва.

---

<sup>18</sup> Fourth railway package of 2016, European Commission, [https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en)

<sup>19</sup> Розподіл бюджетних коштів на велосипедну інфраструктуру: Досвід ЄС та пропозиції для України, Асоціація велосипедистів Києва, 2017, [https://issuu.com/kyivvelo/docs/fin\\_min\\_4.0](https://issuu.com/kyivvelo/docs/fin_min_4.0)

**5.** Змінити систему формування маршрутів пасажирського транспорту та визначення перевізників, що обслуговують ці маршрути, а також вимоги до перевізників та правила оплати їх послуг. Втілення цієї рекомендації вимагає ретельного планування і повинно включати врахування інтересів об'єднаних громад у формування маршрутів, лотів, вимог до перевізників та контролю за їхньою діяльністю. Перегляду вимагає й застаріла система пільг (безкоштовного проїзду), які слід замінити на адресні субсидії та систему знижок для певних категорій користувачів.

**6.** Вживати заходів з посилення організаційної спроможності ОТГ у сфері мобільності та інфраструктури, управління транспортними системами, зокрема, через організацію постійно діючих навчальних програм на базі державних навчальних закладів, таких як Академія державного управління при Президентіві України. Сприяння у наповненні таких нових програм актуальним навчальним змістом можуть надати проекти міжнародної технічної допомоги, громадські організації та профільні асоціації.

