



ЮРИДИЧНИЙ ЗВІТ

Про результати аналізу правового регулювання
у сфері сталої міської мобільності
в об'єднаних територіальних громадах України

U-LEAD
WITH EUROPE

БАЗОВИЙ ЗВІТ - СТАЛА МОБІЛЬНІСТЬ В УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДАХ

Автор: Катерина Ткаченко

Опубліковано:

Програма U-LEAD з Європою, ініціатива «Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах»



Будинок децентралізації,
Вул. Велика Житомирська, 20, Київ, 01001 Україна



pr@u-lead.org.ua



u-lead.org.ua, decentralisation.gov.ua



ULEADwithEurope

Відповідальний: Бастіан Вейгель, директор Програми GIZ, Програма «U-LEAD з Європою»



bastian.veigel@giz.de

Головні редактори: Армін Вагнер, Мартін Шефер і Ольга Пустовалова

Електронна пошта: armin.wagner@giz.de, martin.schæfer@giz.de, olha.pustovalova@giz.de

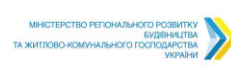
Дизайн та макет: Аріна Орлова

Дані та висновки, наведені в цьому документі, ґрунтуються на інформації із надійних джерел Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, його консультантами, партнерами та авторами. Проте Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH не гарантує точність і повноту відомостей в цьому документі і не несе відповідальності за будь-які помилки, втрати чи збитки, які можуть виникнути у процесі користування даним матеріалом.

Місце та дата видачі:

Київ, 2019 рік

Цю публікацію було виготовлено за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Уряду України, Європейського Союзу та його держав-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.



ЗМІСТ

Огляд правового регулювання сталої мобільності в Україні (Ukrainian legal framework for sustainable mobility)	4
ВСТУПНІ КОМЕНТАРІ (INTRODUCTION)	4
1. Поняття та юридичний зміст «сталогої мобільності» (Definition and legal scope of “Sustainable Mobility”)	5
1.2. Роль мобільності в правовому контексті, зокрема в рамках реформи децентралізації (Understanding of sustainable mobility in the context of decentralization reform)	6
1.3. Глобальні та національні цілі та завдання в сфері сталої мобільності (Correlation of global and national sustainable mobility goals)	7
1.3.1. Відповідність національних програм мобільності міжнародним ініціативам, в яких Україна бере участь (Compliance of national mobility programs with international initiatives supported by Ukraine)	7
1.3.2. Національні ініціативи в сфері транспортної мобільності (National initiatives related to transportation and mobility)	11
2. Юридичні та фінансові аспекти інституційної спроможності громад у сфері мобільності (Legal and financial aspect of AHs activities with respect to transport and mobility)	14
2.1. Правова основа інституційної спроможності ОТГ (Legal framework of AHs capacity)	14
2.2. Фінансові засади діяльності ОТГ (Financial aspect of AHs activities)	17
3. Правове регулювання складових забезпечення мобільності в ОТГ (Legal implications of mobility elements)	21
3.1. Забезпечення та надання соціальних транспортних послуг в ОТГ (Providing of social transport services in Ahs)	21
3.2. «Шкільний автобус» (School bus program)	22
3.3. Пасажирські перевезення пільгових категорій громадян (Transport services for privileged passengers)	25
3.4. Організація та надання послуг пасажирських перевезень в ОТГ (Organization and conducting of passenger transportation in Ahs)	28
3.5. Управління дорожнім господарством та інфраструктурою в ОТГ (Roads and infrastructure management in Ahs)	32
3.6. Забезпечення безпеки інфраструктури в ОТГ (Road safety infrastructure in Ahs)	39
РЕКОМЕНДАЦІЇ	46

Огляд правового регулювання сталої мобільності в Україні

(Ukrainian legal framework for sustainable mobility)

Вступні коментарі (Introduction)

Цей юридичний звіт підготовлено в рамках проекту "Підтримка та розвиток сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах", що реалізується Секторним проектом сталої мобільності GIZ (Німеччина) за участі українських експертів в рамках Програми "U-LEAD з Європою". Звіт є результатом дослідження юридичних аспектів питань сталої мобільності в об'єднаних територіальних громадах та ґрунтується на фактичних даних, отриманих за результатами бесід із представниками об'єднаних територіальних громад (надалі - ОТГ) з різних частин країни. Зауважуємо, що бесіди проводилися серед ОТГ, які різняться за своєю площею, кількістю населення, типом населених пунктів, які входять до складу ОТГ. Однак, не дивлячись на певні виявлені відмінності, основні проблемні питання мобільності залишаються релевантними для всіх ОТГ та різняться в основному за ступенем актуальності. Цей документ має на меті інформування про поточний стан юридичних проблем, з якими стикаються ОТГ під час реалізації інфраструктурних проектів щодо транспорту та сталої мобільності. Окрім того, даним звітом надаються рекомендації для пом'якшення та/або усунення визначених проблемних моментів. Висновки звіту використовуватимуться в рамках підготовки Аналітичного звіту «Про результати базового дослідження ситуації у сфері міської мобільності в об'єднаних територіальних громадах України», тренінгів для представників ОТГ в частині підвищення юридичної обізнаності та сприяння підвищенню інституційної спроможності ОТГ.

1. Поняття та юридичний зміст «сталості мобільності» (Definition and legal scope of "Sustainable Mobility")

На сьогоднішній день в національному законодавстві не міститься визначення «сталості мобільності», хоча таким поняттям оперує Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р (надалі – Національна транспортна стратегія). Зокрема, зазначений документ визнає необхідність розширення доступу до транспортних послуг і підвищення мобільності населення, що передбачає поліпшення сполучення між регіонами та в містах країни, зокрема для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (визначення надається далі у тексті даного Звіту).

Якщо звернутися до міжнародних актів щодо визначення даного поняття, ми можемо спиратися на програмні документи міжнародних організацій та Європейського Союзу. Зокрема, Всесвітня рада підприємців зі сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development) у своєму звіті «Мобільність 2030: відповідь на виклики мобільності» за 2004 рік визначила, що під «стійкою мобільністю» програмний документ розуміє здатність задовольняти потреби суспільства у свободі пересування, а також отримувати доступ, комунікувати, торгувати та встановлювати стосунки без шкоди для інших істотних соціальних або екологічних цінностей сьогодні або в майбутньому. Названий програмний документ, так само як і інші документи міжнародних організацій (включаючи Комісію Брундтланд, Європейську Комісію, Раду Міністрів транспорту Європейського Союзу) визначають, що стійка мобільність:

- Забезпечує доступність та задоволення потреб у розвитку людей, компаній і суспільства на умовах безпеки та у відповідності до потреб соціуму та екосистеми, а також сприяє збереженню справедливості між поколіннями;
- 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 відновлювальні джерела на рівні або менше строку їхнього відновлення, а також використовує невідновлювальні джерела на рівні або менше строку розробки відновлювальних замінників та одночасно мінімізує вплив на землю та зменшує рівень шуму.

Таким чином, стала мобільність націлена на розбудову належної транспортної інфраструктури, яка враховуватиме потреби різних категорій користувачів (включаючи маломобільні та соціальні групи населення), організацію надання належних транспортних послуг для пасажирських та спеціальних (підвезення учнів та вчителів до школи; транспортні послуги особам, які знаходяться в уразливому становищі тощо) перевезень, збільшення екологічності транспорту (зокрема, розвиток велосипедної інфраструктури тощо), розвиток інтермодальних перевезень, забезпечення ефективних заходів дорожньої та транспортної безпеки. Традиційно реалізація таких цілей великою мірою залежить від ефективних та проактивних дій громад, отже ОТГ як базова адміністративно-територіальна одиниця (такий статус і роль ОТГ впливає з ідеології реформи децентралізації) отримує провідну роль в цьому процесі.

1.2. Роль мобільності в правовому контексті, зокрема в рамках реформи децентралізації (Understanding of sustainable mobility in the context of decentralization reform)

Для більш глибокого розуміння статусу та проблематики правового регулювання сталої мобільності в Україні необхідно зупинитися на деяких нюансах реформування адміністративно-територіальної системи. Як відомо, в 2014 році розпочалася масштабна реформа децентралізації відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р) та Плану заходів щодо реалізації названої Концепції (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688-р на заміну Плану заходів затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р, яке втратило чинність).

До першочергових кроків реформи децентралізації Планом заходів було віднесено прийняття змін до Конституції України, які мають на меті перегляд рівнів влади та, найголовніше, визначення базової адміністративно-територіальної одиниці на рівні громади, якій і планується надання/делегування істотних повноважень щодо визначення стратегій розвитку та забезпечення належних умов життя населення громади. Однак, проект Закону (доопрацьований) про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 15 липня 2015 року до сьогодні не прийнято. Тому всі ініціативи в рамках реформи відбуваються через призму чинної редакції Конституції України, а саме статті 133, якою визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Згідно зі статтею 140 Конституції місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

З наведених норм випливає, що Конституція не містить чіткого визначення адміністративно-територіальної одиниці. Більш того, чинна редакція Основного закону є підставою для інтерпретацій, і однією з поширеніших є ототожнення базової адміністративно-територіальної одиниці із населеним пунктом – містом, селом тощо. Однак, законодавче визначення населеного пункту має свої нюанси. Поняття «населеного пункту» наведено у вторинному законодавстві (Правилах дорожнього руху, Правилах систем газопостачання України, Правилах користування електричною енергією) та міжнародних документах (Конвенція ООН про дорожній рух, Конвенція ООН про дорожні сигнали та знаки) та визначено як забудована територія, в'їзди на яку і виїзди з якої позначаються дорожніми знаками визначеними відповідно до законодавства. Тобто, таке поняття стосується радше територіального визначення

місцезнаходження певного поселення на відміну від поняття «територіальної громади», до якої відносяться жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (Закон України «Про місцеве самоврядування»). Це поняття є більш змістовним, однак і воно не визначає територіальну громаду як базову адміністративно-територіальну одиницю. До того ж, законодавчі акти, які регулюють правовідносини у різних сферах оперують ще й поняттями «поселення», «територія» тощо. Таким чином, подальше збереження невизначеності у побудові адміністративно-територіального устрою, зокрема відсутність конкретно визначеної цілісної адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, продовження існування анклавів і ексклавів в межах адміністративно-територіальних одиниці, відсутність чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, призводить до конфлікту між органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, та, як наслідок, до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективної системи управління на певній території.

Зазначені проблемні аспекти призводять до зниження інституційних спроможностей органів місцевого самоврядування (про що на прикладі ОТГ буде продемонстровано нижче у розрізі конкретних повноважень в сфері забезпечення стійкої мобільності в ОТГ). Також, збереження ситуації на сьогоднішньому рівні, істотно ускладнює процес добровільного об'єднання територіальних громад з урахуванням їх історичних, соціальних, економічних та культурних інтересів і може призвести до недотримання строків здійснення реформи (заплановано, що реформа децентралізації повинна бути реалізована до 2020 року та мати результатом новий адміністративно-територіальний поділ території заснований на ОТГ) та імперативного адміністративного поділу решти територій (не зайнятих ОТГ), що, звичайно, істотно знецінить завдання та результати реформи децентралізації.

Відтак, у цьому Звіті ми зазначаємо відповідні нюанси, які значною мірою впливають на діяльність ОТГ (точніше на реальні можливості при здійсненні повноважень) та дозволяють скласти комплексне розуміння конкретної проблематики. Відповідні міркування також враховані при підготовці рекомендацій даного Звіту.

1.3. Глобальні та національні цілі та завдання в сфері сталої мобільності (Correlation of global and national sustainable mobility goals)

1.3.1. Відповідність національних програм мобільності міжнародним ініціативам, в яких Україна бере участь (Compliance of national mobility programs with international initiatives supported by Ukraine)

Міністерство економічного розвитку та торгівлі України підготувало Національну доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна»: яким представило бачення орієнтирів для досягнення Україною Цілей Сталого Розвитку, які були затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році програмним документом «Цілі Сталого Розвитку ООН:

Перетворюючи світ: Порядок денний зі сталого розвитку до 2030 року» (надалі – План дій). План дій передбачає, що Цілі Сталого Розвитку, визначені в ньому є глобальними, однак можуть бути скориговані згідно з національними реаліями і потребами. В залежності від національних реалій, держави-учасниці розробляють національні стратегії та плани заходів. Отже, Національна доповідь повинна розглядатися саме як документ, який і визначає національну специфіку Цілей та відповідні стратегії і план заходів.

В таблиці нижче надається порівняння формулювання цілей у Плані дій та їхнє відображення у Національній доповіді.

№	Ціль за програмним документом ООН	Ціль відповідно до Національної доповіді	Коментарі
1	<p>Ціль 4. Забезпечити всебічну та справедливу якісну освіту та заохочення освітніх можливостей впродовж усього життя. Одним із складових елементів зазначеної цілі є доступність освіти, що включає в себе, в тому числі, транспортну доступність учнів до навчального закладу. Відповідні обов'язки із забезпечення транспортної доступності покладаються на місцеву владу.</p>	<p>Дану Ціль було скорочено (у редакції – забезпечити доступність шкільної освіти для всіх дітей та підлітків) порівняно із Планом дій в гендерному розрізі та щодо мети та очікуваних результатів із посиланням на пріоритети національної освітньої політики і кількісні та якісні аспекти проблематики. Питання фізичного доступу до освітніх закладів не висвітлено.</p> <p>Національна доповідь встановлює такі національні завдання за даною Ціллю: забезпечити доступність якісної шкільної освіти для всіх дітей та підлітків. Однак, Національна доповідь не містить ані параметрів, ані заходів досягнення, ані цільових значень досягнення даної Цілі.</p>	<p>Дана Ціль корелює зі статтею 53 Конституції України, яка передбачає, що кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує, зокрема, доступність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Більш детально, дії держави в контексті забезпечення сталої мобільності в сфері освіти викладено в розділі 3.2 цього Звіту.</p>
2	<p>Ціль 9. Розбудова стійкої інфраструктури, заохочення всебічної та сталої індустріалізації та інновацій. Дана ціль містить такі складові як: розвиток якісної, надійної, сталої та доступної інфраструктури, яка базується на використанні інноваційних технологій, у тому числі екологічно чистих видів транспорту; забезпечення розширення використання електротранспорту та відповідної мережі інфраструктури; забезпечення доступності дорожньо-транспортної інфраструктури, яка базується на використанні</p>	<p>Відповідно до Національної доповіді, рівень транспортного обслуговування економіки і населення України суттєво поступається показникам розвинених країн світу. Відповідно до індексу глобальної конкурентоспроможності 2016-2017 років, за якістю транспортної інфраструктури Україна за рік опустилася на 6 позицій – з 69-ого до 75-ого місця серед 138 країн світу, а за якістю автомобільних доріг посіла одне з останніх місць – 134-е. Характерними ознаками стану транспортної інфраструктури є високий ступінь фізичного та морального зносу основних засобів, а також невідповідність темпів автомобілізації країни стану автомобільних доріг.</p> <p>Національна доповідь встановлює такі національні завдання за даною Ціллю:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ в розрізі регіонів передбачається зменшення частки сільського 	<p>Окрім Цілей, окреслених у Національній доповіді щодо мобільності, Кабінетом Міністрів України згідно із Розпорядженням від 30 травня 2018 року № 430-р було затверджено Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року (надалі – Національна транспортна стратегія). У Національній транспортній стратегії закріплені цілі перелічені у пункті «і» Цілі 9 вище, за пунктами «v» «vii» – Національна транспортна стратегія розширює сферу охоплення і включає не тільки людей з інвалідністю, але й інші маломобільні групи населення, які охоплюють</p>

<p>інноваційних технологій, зокрема через розширення форм участі держави у різних інфраструктурних проектах. Тобто, складові цієї Цілі розглядаються у поєднанні із Ціллю 11 (просимо дивитися нижче).</p>	<p>населення, яке проживає на відстані понад 3 км від дороги з твердим покриттям з 5,2% у 2015 році до 0,5% у 2030 році (без пояснень розрахунків, які слугують підґрунтям прогнозу);</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ передбачається збільшення обсягу перевезених вантажів з 1 474 млн. тон у 2015 році до 1 900 млн. тон у 2030 році (за даними Міністерства інфраструктури України); ■ передбачається збільшення кількості перевезених пасажирів з 5 160 млн. осіб у 2015 році до 6 000 млн. осіб у 2030 році (за даними Міністерства інфраструктури України); ■ заплановано збільшення частки електротранспорту у внутрішньому сполученні з 60,2% у 2015 році до 75% у 2030 році (за даними Міністерства інфраструктури України); ■ планується збільшення частки транспортних засобів громадського користування, що враховують потреби людей з інвалідністю з 15% у 2015 році до 50% у 2030 році. Національна Ціль не бере до уваги інших осіб, які перебувають в уразливому становищі (діти, літні особи тощо); ■ заплановано збільшення чистки доріг загального користування державного значення з твердим покриттям, що відповідають нормативним вимогам з 10% у 2015 році до 70% у 2030 році; ■ пропонується збільшення частки об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, облаштованих з урахуванням потреб людей з інвалідністю з 15% у 2015 році до 60% у 2030 році. Національна Ціль не бере до уваги інших осіб, які перебувають в уразливому становищі (діти, літні особи тощо). 	<p>людей, що відчують труднощі при самостійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або при орієнтуванні в просторі. До маломобільних груп населення тут віднесені інваліди, люди з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, люди старшого (похилого) віку, люди з дитячими колясками тощо (визначення відповідно до ДБН В.2.2-17:2006).</p>
<p>Ціль 11. Забезпечення комплексного підходу, сталості, стійкості та безпечності міст і населених пунктів. Складовими даної Цілі, зокрема, є: забезпечення можливості користування безпечними, недорогими, доступними та екологічно стійкими транспортними системами на основі</p>	<p>Згідно з Національною доповіддю такі складові Цілі 11 були об'єднані із складовими Цілі 9 в редакції наведеній у пункті "2" вище. Таким чином, національні цілі були встановлені без урахування підвищення безпеки доріг (яка в Національній доповіді була перекладена як «безпека дорожнього руху», що не є тотожними або взаємозамінними поняттями), а також без посилання на необхідність особливого фокусу на забезпечення</p>	<p>Транспортна та інфраструктурна складові Цілі цілі у скороченій редакції були поєднані із Ціллю 9 (вище описано більш детально). Що стосується складової із забезпечення сталої урбанізації, дана Ціль у змінений та скороченій редакції передбачає збільшення частки регіонів, що затвердили та</p>

підвищення безпеки доріг, зокрема розширення використання громадського транспорту, приділяючи особливу увагу тим, хто перебуває в уразливому становищі – жінок, дітей, інвалідів і літніх осіб.

транспортних та інфраструктурних потреб осіб, які знаходяться в уразливому становищі. Інший елемент Цілі 11 – розширення масштабів відкритої для всіх і екологічно стійкої урбанізації та можливості для комплексного і сталого планування населених пунктів та управління ними – у Національній доповіді скорочено до «забезпечення розвитку поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участі громадськості».

Транспортна та інфраструктурна складові Цієї цілі у скороченій редакції були поєднані із Ціллю 9 (вище описано більш детально). Що стосується складової із забезпечення сталої урбанізації, дана Ціль у змінений та скороченій редакції передбачає збільшення частки регіонів, що затвердили та впроваджують регіональні стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, розроблені за участі громадськості, з 80% у 2015 році до 100% у 2030 році. Як зазначається більш детально у розділі 3.6 цього Звіту, на сьогоднішній день в законодавстві фактично відсутнє робоче визначення поняття «безпека дорожнього руху». З нормативно-правових актів випливає, що під цим поняттям розуміється характеристика дорожнього руху, що визначається аварійністю. Оцінка адекватності такого визначення надана у названому розділі, а в цьому контексті слід зауважити, що наведене поняття відрізняється від поняття «безпеки дороги» - тобто сукупність чинників, завдяки яким забезпечується своєчасне запобігання та зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та тяжкості їх наслідків. Обидва поняття адекватно не визначені законодавством, що не дає належного підґрунтя для розроблення повноцінної довгострокової концепції підвищення безпеки автомобільних доріг в Україні. Згідно зі Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р, за 2015-2017 роки було розроблено та схвалено 25 регіональних стратегій розвитку та 24 плани з їх реалізації. В регіонах створено і зареєстровано 9 Агенцій регіонального розвитку і прийнято рішення про створення 19 таких установ. Проведено шість Всеукраїнських семінарів-нарад для керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що опікуються регіональним розвитком з питань стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку, інституційної підтримки та впровадження реформ децентралізації і місцевого самоврядування, що сприяло поліпшенню координації у провадженні регіональної політики.

1.3.2. Національні ініціативи в сфері транспортної мобільності (National initiatives related to transportation and mobility)

Додатково до завдань перелічених у Таблиці 1 вище, Національна транспортна стратегія передбачає досягнення до 2030 року таких результатів:

- охоплення до 2030 року регулярними автобусними сполученнями 90% сіл та селищ;
- підвищення комфортності та швидкості проїзду пасажирським транспортом;
- створення мультимодальних пасажирських транспортних мереж;
- виконання програм щодо формування транспортних моделей міст, включаючи розбудову інтермодальної інфраструктури на залізничних, автобусних станціях, у портах для забезпечення ефективного поєднання перевезень індивідуальним транспортом і пасажирським транспортом та оптимізації його структури відповідно до потреб у перевезеннях, екологічності та осіб з інвалідністю, інших маломобільних груп населення;
- запровадження систем електронної оплати проїзду у пасажирському транспорті;
- врегулювання механізму пільгових перевезень, упорядкування організації та фінансування соціальних зобов'язань, суспільно важливих пасажирських перевезень всіма видами транспорту та із зазначеною метою удосконалення законодавства про публічні закупівлі;
- задоволення потреб у перевезенні пасажирів та забезпечення розвитку туристичних маршрутів у віддалених регіонах країни шляхом використання вузькоколіїних залізниць;
- збільшення частки транспорту для перевезення пасажирів в містах в загальній структурі транспорту до 25 % до 2020 року;
- функціонування приватних та утворених за участю органів місцевого самоврядування приміських залізничних компаній у системі пасажирського транспорту.

Національна транспортна стратегія передбачає, що з метою її реалізації розробляються трирічні плани заходів, що включатимуть визначення ключових завдань та заходів, відповідальний орган, строк виконання; основні етапи; оцінку ресурсів та витрат; механізм моніторингу, оцінки та перегляду. Наразі розроблено проект Плану заходів на 2019-2021 роки з реалізації Національної транспортної стратегії України (надалі - Проект). Названий Проект пройшов етап громадського обговорення. Строки затвердження не зрозумілі. Зокрема, Проект визначає як заходи щодо підвищення інституційної спроможності органів державної влади і місцевого самоврядування, так і конкретні напрями забезпечення розвитку транспортної галузі, в рамках досягнення цілей Національної транспортної стратегії, котрі повинні бути реалізовані протягом 2019-2021 року. Серед відповідних заходів передбачені наступні:

- Підготовка Міністерством інфраструктури до 2021 року Програми з нарощування потенціалу для органів державної влади у транспортній галузі (подробіці щодо предмету та сфери застосування документу не надаються);
- Регулярне проведення опитування щодо задоволеності споживачів послуг та користувачів автомобільними засобами та врахування зворотного зв'язку від користувачів шляхом аналізу звернень, які надаються через офіційні сайти, соціальні мережі тощо. Відповідну функцію покладено на Міністерство інфраструктури, Укравтодор, ПАТ «Укрзалізниця», ОДА та виконкоми місцевих рад в рамках відповідних повноважень (Проектом не визначено періодичність, критерії та строки розгляду за результатами опитування, не встановлено конкретних каналів опитування, а також не визначено строків та критеріїв обов'язковості реагування за результатами опитування. Тобто це є радше декларативною заявою, а не конкретним заходом);
- запровадження нового підходу до ліцензування автомобільних перевізників з передбаченням, зокрема, вимог щодо ділової репутації, фінансової спроможності, професійної компетентності персоналу та забезпечення процедури доступу до ринку автомобільних перевезень відповідно до законодавства ЄС, шляхом розроблення Міністерством інфраструктури, подання на розгляд Кабінету Міністрів України та реєстрації у Верховній Раді України в 2019 році проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу» (на сьогоднішній день в Парламенті зареєстровано декілька законопроектів щодо згаданих аспектів, однак їхні перспективи наразі незрозумілі, оскільки триває складний процес погодження із різними зацікавленими сторонами);
- освітні програми для спеціалістів транспорту, в тому числі розробка та затвердження стандартів професійної компетентності, впровадження системи підтвердження професійної компетентності водіїв та персоналу автомобільного транспорту відповідно до європейських практик (очевидно, дане завдання залежатиме певною мірою від попереднього пункту);
- впровадження системи дорожніх зборів з користувачів автомобільних доріг залежно від екологічного класу автомобіля (на сьогоднішній день не зрозуміло, яким чином планується реалізувати запровадження цієї системи, в тому числі щодо механізму реалізації владних повноважень, бюджету відповідних надходжень та цілей їх використання);
- впровадження економічних та інших заходів стимулювання використання в містах екологічно більш чистих видів транспорту, зокрема електромобілів, міського електричного транспорту - метрополітенів, трамваїв, тролейбусів, електробусів, а також велосипедного (систем громадського прокату велосипедів) транспорту (увага приділена містам і не враховує сільську місцевість, тобто залишає поза увагою ОТГ, у складі яких немає міст);

- впровадження механізму економічного стимулювання перевізників для зменшення викидів забруднюючих речовин та парникових газів, зниження рівня шумів від транспортних засобів (підготовка пропозицій);
- стимулювання використання альтернативних джерел енергії, а також екологічних видів транспорту та спецтехніки (підготовка пропозицій та збільшення одиниць техніки). Зазначений захід не може бути реалізованим лише в рамках транспортної стратегії, адже зачіпає набагато ширше коло питань національної системи регулювання енергетики, отже реалізація такого заходу зазнаватиме істотного впливу з боку процесів регулювання енергетики;
- стимулювання використання більш екологічно чистих матеріалів під час виготовлення будівельних сумішей для будівництва доріг та транспортної інфраструктури;
- забезпечення мобільності та функціонування сучасного пасажирського транспорту шляхом: проведення аналізу існуючого стану та побудови транспортної моделі областей та великих міст, вибору пілотного регіону та розробки дорожньої карти побудови транспортної моделі сталої мобільності міста, області; залучення міжнародної допомоги до реалізації пілотного проекту та реалізації пілотного проекту сталої мобільності міста, області (в якості першого етапу);
- забезпечення ефективного державного нагляду (контролю) за якістю надання транспортних послуг з перевезення пасажирів (Розробка та затвердження методики оцінки надання якісних транспортних послуг як на національному та і на регіональному рівнях, що передбачатиме обов'язковість розроблення системи якості послуг пасажирських перевезень, її оприлюднення, моніторинг за результатами усунення недоліків);
- запровадження механізму дієвого контролю за наданням звітності на транспорті всіма суб'єктами господарювання та підвищення їх відповідальності за надання недостовірних даних шляхом прийняття відповідних законодавчих актів;
- протидія нелегальним перевезенням, створення умов для виходу перевізників з "тіні" та забезпечення легалізації доходів автомобільних перевізників
- забезпечення розвитку мультимодальних пасажирських перевезень та запровадження "єдиного транспортного квитка" в продовження процесу, котрий було розпочато прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо спрямування адміністративних стягнень у сфері міського електричного транспорту до місцевих бюджетів»; прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах»; внесенням змін до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 25 травня

2006 року № 503 «Про затвердження Типових форм квитків на проїзд пасажирів і перевезення багажу на маршрутах загального користування»

- стимулювання розвитку транспортних перевезень пасажирів між регіонами країни, зокрема шляхом відміни податку на додану вартість, державного збору з пасажирів тощо
- запровадження стратегічного планування надання транспортних послуг в містах та прилеглих до міст територій як складової частини їх стратегічного планування розвитку, в тому числі з урахуванням забезпечення ефективного та зручного приміського сполучення між об'єктами транспорту (аеропорти, залізничні вокзали, морські та річкові порти, автовокзали тощо).
- забезпечення за участю місцевих держадміністрацій поетапної заміни автомобільного транспорту на електротранспорт, зокрема шляхом залучення кредитів на сприятливих умовах, удосконалення законодавства тощо
- Не можна не відмітити, що в проекті Плану загалом бракує конкретики щодо способів і методів реалізації конкретних кроків задля досягнення цілей Національної транспортної стратегії. Більш детально, запропоновані кроки та способи їх реалізації за окремими аспектами даного Звіту, містяться у відповідному розділі.

2. Юридичні та фінансові аспекти інституційної спроможності громад у сфері мобільності (Legal and financial aspect of AHs activities with respect to transport and mobility)

2.1. Правова основа інституційної спроможності ОТГ (Legal framework of AHs capacity)

Згідно з положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднаною територіальною громадою є добровільне об'єднання в межах території однієї області суміжних громад сіл, селищ та міст на засадах історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ із створенням відповідного єдиного адміністративного центру. У складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, котра має власний представницький орган місцевого самоврядування. Адміністративним центром ОТГ визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території ОТГ.

За названим законом, представницький орган місцевого самоврядування ОТГ повинен забезпечити якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, на рівні не нижчому, ніж було до об'єднання. Даний закон передбачає, що ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що

об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Представницький орган місцевого самоврядування ОТГ діє в межах повноважень передбачених Конституцією, цим законом, Законом України «Про місцеве самоврядування» та Законом України «Про співробітництво територіальних громад» та іншими актами законодавства України. Для виконання покладених на ОТГ завдань вони наділяються законодавством власними та делегованими повноваженнями (як зазначено вище). Джерелами фінансування діяльності ОТГ є кошти місцевих бюджетів та державного бюджету в порядку встановленому законодавством, в тому числі у вигляді субвенцій на здійснення конкретних проектів ОТГ.

Загалом, відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування» ОТГ в рамках своїх повноважень відповідає за:

- Соціально-економічний розвиток, планування та облік, зокрема шляхом розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку; (стаття 27 ЗУ «Про місцеве самоврядування»)
- Житлово-комунальне господарство, транспорт і зв'язок, зокрема організація 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 участі в обслуговуванні населення засобами транспорту, здійснення заходів щодо розвитку транспорту; (стаття 30 ЗУ «Про місцеве самоврядування»)
- Будівництво, зокрема об'єктів комунального господарства та соціально культурного призначення, шляхів місцевого значення, а також 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 ЗУ «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 парковок біля закладів дошкільної і шкільної освіти, інших закладів соціальної інфраструктури тощо); (стаття 32 ЗУ «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 ЗУ «Про місцеве самоврядування»).

Згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» територіальні громади, включаючи ОТГ, можуть співробітничати між собою на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання

послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Закон «Про співробітництво територіальних громад» передбачає такі форми співробітництва:

- I. делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- II. реалізацію спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- III. спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- IV. утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;
- V. утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Таким чином, законодавство забезпечує додаткові форми реалізації повноважень ОТГ, які, з одного боку, мають на меті посилення інституційної спроможності ОТГ. З іншого боку, дійсні спроможності ОТГ на практиці є обмеженими через недоліки перебігу реформи децентралізації. Відзначається, що не дивлячись на вжиті заходи і прийняті нові закони, реформування адміністративно-територіального устрою так і не відбулося, зокрема щодо ефективного запровадження принципу субсидіарності в системі територіальної організації влади. Так, під «субсидіарністю» в даному контексті розуміємо передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації. Однак, передача таких владних повноважень за умови відсутності чіткого розмежування рівнів адміністративно-територіального управління є ускладненим і практично неефективним. Адже основною передумовою повинно бути формування самодостатньої базової адміністративно-територіальної одиниці.

ВАРТО ЗАУВАЖИТИ – ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Згідно зі Стратегією формування спроможних ОТГ повинно бути завершено у 2020 році із показником 100%. Однак, на дату складання цього звіту лише близько третини територій об'єдналися в ОТГ. Зважаючи та темпи об'єднання, завершення процесу у встановлені строки видається не зовсім реалістичним. Окремою проблемою є дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади при відсутності чітких критеріїв розмежування їхніх владних повноважень щодо певної території та/або сфери діяльності.

Для прикладу, повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (місцевих адміністрацій в розумінні Закону України «Про місцеві

адміністрації» значним чином перетинаються без чіткого розмежування повноважень. Так, стаття 35 Закону України «Про місцеві адміністрації» передбачає, що місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з органами місцевого самоврядування, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Отже, законодавство не містить конкретних приписів щодо обов'язку місцевих адміністрацій координувати свою діяльність із органами місцевого самоврядування, а говорить лише про право останніх без уточнення форм, сфер та способів такої координації, що в комплексі із іншими проблемами чинного регулювання системи адміністративно-територіальних відносин (про які було згадано вище) призводить до того, що на практиці така координація великою мірою залежить в основному від доброї волі місцевої адміністрації та істотно впливає на дійсний обсяг спроможностей ОТГ, в тому числі в сфері забезпечення мобільності. Збереження такої ситуації без змін і надалі ускладнюватиме практичну реалізацію повноважень ОТГ, про що буде зауважено в рекомендаціях наприкінці даного звіту.

2.2. Фінансові засади діяльності ОТГ (Financial aspect of AHs activities)

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних

проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування, в тому числі у формі субвенцій (міжбюджетних трансфертів для використання на певну мету, в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Статті 2 та 5 Бюджетного кодексу України відносить бюджети ОТГ до бюджетів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 64 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів ОТГ належать:

- податки: 60 % податку на доходи фізичних осіб з урахуванням положень Бюджетного та Податкового кодексів України на відповідній території; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; податок на майно; єдиний податок; частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;
- рентна плата за користування природними ресурсами, надрами на відповідній території.
- державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів.
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів.
- збори: туристичний; за місця для паркування транспортних засобів; адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад; адміністративний збір, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг
- плати: за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад; за розміщення тимчасово вільних коштів; орендна плата за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади; орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди; за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг; за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації; частина розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яку встановлює Кабінет Міністрів України, яка

сплачується ліцензіатами до бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї;

- кошти: від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів) та від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад; 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади за виключенням випадків передбачених Кодексом;
- штрафи та санкції: за порушення законодавства про патентування; за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення; такі, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;
- інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад відповідно до законодавства.

Статтею 691 Бюджетного кодексу України до надходжень спеціального фонду бюджету ОТГ віднесено:

- надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів
- кошти: від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (75 %)
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;
- 50 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про

охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності

- 25 % екологічного податку (крім випадків передбачених законодавством)
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;
- цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
- надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами;
- субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;
- повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам та молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;
- надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;
- інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

ОТГ також можуть використовувати кошти розвитку місцевого бюджету.

Стаття 91 Бюджетного кодексу передбачає, що до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, та які витрачаються, в тому числі, на забезпечення мобільності в ОТГ, належать видатки, зокрема, на:

- соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів;
 - місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
 - компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;
 - надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування;
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- транспорт, дорожнє господарство:
 - регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів у пасажирському транспорті за рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування відповідно до наданих повноважень;

- експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (у тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, а також капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах);
- реалізацію програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

Таким чином, видається, що наповнення та повноваження щодо видатків місцевих бюджетів покривають значне коло завдань ОТГ. Водночас, залишаються питання, наскільки ефективно та доцільно використовуються такі кошти ОТГ.

3. Правове регулювання складових забезпечення мобільності в ОТГ (Legal implications of mobility elements)

3.1. Забезпечення та надання соціальних транспортних послуг в ОТГ (Providing of social transport services in Ahs)

Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Відповідно, держава України бере на себе відповідні соціальні зобов'язання перед народом України. В площині Основного закону, відповідні зобов'язання держави містяться в наступних статтях:

- a.** Стаття 33 - Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування
- b.** Стаття 17 - Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.
- c.** Стаття 53 передбачає, що кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує, зокрема, доступність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.
- d.** Стаття 46 - Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується, в тому числі, за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Як впливає із положень Конституції, державні зобов'язання щодо соціального

захисту населення України, є досить широкими, навіть ширшими за стратегічні цілі, котрі містяться в Національній доповіді. Тобто, потенційно інституційна спроможність державних органів і органів місцевого самоврядування вже закладена в національному законодавстві дає широкі можливості для реалізації конкретних заходів соціально забезпечення.

На практиці, реалізація соціальних повноважень держави в розрізі ОТГ виглядає так

3.2. «Шкільний автобус» (School bus program)

Стаття 13 Закону України «Про освіту» гарантує територіальну доступність повної загальної середньої освіти. Зокрема, частина 4 статті 13 передбачають, що особи, які здобувають повну загальну середню освіту, проживають у сільській місцевості і потребують підвезення до закладу освіти і у зворотному напрямку, забезпечуються таким підвезенням за кошти місцевих бюджетів, у тому числі із забезпеченням доступності відповідного транспорту для осіб з порушенням зору, слуху, опорно-рухового апарату та інших маломобільних груп населення. Стаття 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлює, що до відання органів місцевого самоврядування належить забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів.

Далі, стаття 13 Закону України «Про освіту» передбачає, що органи місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць мають право прийняти з урахуванням потреб і пропозицій територіальних громад спільне рішення про організацію здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти в закладі освіти (його філії) та забезпечення підвезення здобувачів освіти до нього і у зворотному напрямку.

Додатково стаття 56 Закону України «Про освіту» гарантує, що особи, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах освіти не за місцем проживання, на період навчання забезпечуються гуртожитками та/або підвезенням.

У сільській місцевості розміщення шкіл передбачає для учнів I ступеня радіус пішохідної доступності не більше 2 км і не більше 15 хв. в один бік - при транспортному забезпеченні учнів. Підвезення учнів до навчального закладу у сільській місцевості повинно здійснюватися спеціальним транспортом. Максимальний радіус обслуговування учнів шкіл II-III ступенів не повинен бути більшим 15 км.

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. Для учнів, які проживають на відстані більшій за максимально допустимі границі транспортного обслуговування, а також при транспортній недоступності в період негоди, повинен передбачатися пришкільний інтернат із розрахунку 10 % місць від загальної місткості закладу.

Частина 2 статті 66 Закону України «Про освіту» передбачає, що районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад: забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку (у разі потреби - транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на інвалідних візках). Ця норма корелює з положеннями статті 91 Бюджетного кодексу України, якою видатки місцевих бюджетів можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів.

В разі недостатності власних коштів для організації підвезення учнів та працівників освітніх закладів до закладу освіти, ОТГ можуть використовувати кошти освітньої субвенції як передбачено статтею 78 Закону України «Про освіту», згідно з якою фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством. Порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням в тому числі необхідності підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотному напрямку.

В контексті використання освітньої субвенції на потреби «шкільного» автобусу, слід зауважити, що цільове призначення, порядок формування і виплати освітньої субвенції закріплено в статті 1032 Бюджетного кодексу України. Головним чином, освітня субвенція спрямовується на оплату праці педагогічних працівників, однак у складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції. Кабінет Міністрів України здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Підвезення може бути організовано декількома способами, кожен з яких має певні переваги та недоліки як представлено в таблиці нижче.

Таблиця 2. Варіанти організації підвезення учнів та працівників до закладу освіти та у зворотному напрямку

Варіант	Переваги	Недоліки	Коментарі
Власний шкільний автобус	Належний рівень впливу і контролю щодо організації перевезення шкільним автобусом, складання маршруту та забезпечення належної роботи Зручність Гнучкість – можливість використовувати автобус для транспортної підтримки позашкільних занять (шкільні екскурсії тощо),	Значні витрати на придбання відповідного автобусу, отримання належної дозвільної документації, зарплати водіям та витрати на утримання та обслуговування автобусу	Загалом власний шкільний автобус успішно використовується в багатьох ОТГ, котрі фінансово спроможні забезпечити утримання власного автобусу

Варіант	Переваги	Недоліки	Коментарі
	швидке реагування та зміни у розкладі/погодні умови тощо		
Орендований шкільний автобус	Істотно менші витрати на придбання та утримання шкільного автобусу Укладення контрактів із перевізниками, на яких покладаються відповідні обов'язки із отримання дозвільних документів, організації та утримання	Менший рівень контролю за діяльністю та станом водіїв та автобусу; менш гнучкий варіант щодо додаткового використання шкільного автобусу – будь-які додаткові активності/маршрути повинні узгоджуватися окремо і залежать від завантаження перевізника/його обов'язків перед третіми особами	Цей варіант також дуже успішно використовується і може бути навіть більш цікавим при наявності надійного і добросовісного перевізника
Використання регулярних пасажирських маршрутів			Цей варіант не повинен розглядатися як належна альтернатива, оскільки підвезення учнів та співробітників не відповідатиме вимогам щодо організації перевезення дітей (включаючи вимоги до водія, транспортного засобу, супроводу тощо), однак при відсутності шкільного автобусу практично в низці випадків такий варіант є єдиним способом добирання до школи. Крім того, слід враховувати, що за оцінками ОТГ обсяг приміських пасажирських перевезень не тільки не збільшується до необхідних обсягів, але й подекуди зменшується, що в свою чергу, обмежує мобільність населення певних територій та іноді позбавляє способу добирання до школи. З точки зору обов'язків держави щодо організації підвезення – неприйнятний варіант, який необхідно замінювати належним

Підсумовуючи, слід зазначити наступні складності із забезпеченням підвезення учнів та працівників до навчальних закладів. Зокрема, відсутня єдина система, підходи та критерії до визначення потреб та організації підвезення у сільській місцевості – необхідне окреме нормативно-правове регулювання, яке регулюватиме весь комплекс питань, пов'язаний із організацією підвезення, починаючи від встановлення єдиного підходу щодо визначення кількості учнів та працівників, які потребують підвезення на певній території, адже без з'ясування цього питання неможна розрахувати базу потрібного матеріального забезпечення і забюджетувати необхідні кошти. Також, відсутня програма організації підвезення, що призводить до того, що зазначені у таблиці вище варіанти застосовуються на розсуд відповідної громади та часто обмежені фінансовими, кадровими та організаційними спроможностям. Також, діюча система організації перевезення не визначає спосіб, у який повинно бути вирішено питання забезпечення спеціальними шкільними автобусами дітей з обмеженими фізичними можливостями (зокрема, на інвалідних візках). Крім того, відсутній механізм контролю за цільовим та ефективним використанням коштів на організацію підвезення.

Зазначену ситуацію можна вирішувати шляхом розроблення загальнодержавної програми із організації підвезення, яка в комплексі передбачатиме всі складові відповідної діяльності та передбачатиме конкретні гарантії держави. В свою чергу, загальнодержавна програма спиратиметься та посилатиметься по вертикалі на обласні, регіональні та місцеві програми, які конкретизуватимуть потреби вниз по вертикалі до базової адміністративно-територіальної одиниці у 3-5 річній перспективі та передбачатимуть конкретні цілі, завдання та способи їх виконання для кожної базової адміністративно-територіальної одиниці протягом зазначеного терміну. Такі програми на базовому рівні обов'язково повинні передбачати конкретні статті витрат, джерела (місцевий бюджет, освітня субвенція, інші джерела не заборонені законом – міжнародна допомога, благодійна допомога тощо) та строки виконання за кожною статтею витрат протягом строку дії програми.

3.3. Пасажирські перевезення пільгових категорій громадян (Transport services for privileged passengers)

Пільгове перевезення громадян, в тому числі автомобільним транспортом гарантується державою спираючись на положення Основного закону та регулюється положеннями:

- Закону України «Про місцеве самоврядування» відповідно до повноважень із забезпечення соціальних гарантій держави в порядку статей 27, 34, зокрема щодо створення спеціальних фондів соціальної допомоги та їхнього використання; надання компенсацій та пільг окремим категоріям громадян; надання соціальних послуг
- Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», якими встановлюються основні засади державних соціальних гарантій

- Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а саме: передбачено пільгове перевезення інвалідів війни (на підставі посвідчення «інваліда війни», учасників бойових дій (на підставі посвідчення «Учасника бойових дій»), ветеранів війни (на підставі посвідчення «Ветеран війни»)
- Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», а саме: передбачено пільгове перевезення інвалідів та дітей-інвалідів (на підставі посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги), а також осіб, які супроводжують інвалідів I групи (не більше одного супроводжуючого) – по факту супроводження
- Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист», а саме: передбачено пільгове перевезення на підставі пред'явлення відповідного посвідчення ветеранів військової служби; ветеранів органів внутрішніх справ; ветеранів Національної поліції; ветеранів податкової міліції; ветеранів державної пожежної охорони; ветеранів Державної кримінально-виконавчої служби України; ветеранів служб цивільного захисту; ветеранів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України
- Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», а саме: передбачено пільгове перевезення військовослужбовців (як визначено в статті 3 Закону) у випадках, передбачених статтею 14 Закону, а військовослужбовці строкової військової служби без обмежень, а також членів родини військовослужбовців у випадках передбачених статтею 14 Закону
- Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а саме: передбачено пільгове перевезення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи – категорія 1 та категорія 2-ліквідатори (на підставі посвідчення)
- Закону України «Про охорону дитинства», а саме: передбачено пільгове перевезення дітей з багатодітних сімей (на підставі посвідчення)
- Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», а саме: передбачено пільгове перевезення реабілітованих осіб (на підставі посвідчення),
- Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 року № 354 «Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування», якою передбачено безоплатний проїзд пенсіонерів за віком (на підставі пенсійного посвідчення),
- Постанови Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1994 «Про поширення чинності постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 року № 354», якою передбачено безоплатний проїзд інвалідів.

- Бюджетного кодексу України, зокрема статті 91, яка передбачає видатки з місцевого бюджету на місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення та компенсаційні витрати за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Також, стаття 102 Бюджетного кодексу України встановлює, що Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій
- Закону України «Про автомобільний транспорт» згідно зі статтями 1, 7, 11, 37, які встановлюють загальні правила щодо пільгових перевезень.

Відшкодування компенсаційних виплат проводиться на підставі договорів про відшкодування компенсації за переведення окремих пільгових категорій громадян на маршрутах загального користування автомобільним транспортом. Відповідний договір укладається за результатами конкурсу із закупівлі відповідних послуг. Обліку за таким договором підлягають поїздки пільгових категорій громадян, яким відповідно до законодавства України надано право пільгового проїзду в автомобільному транспорті загального користування. При посадці в автобус пільговик пред'являє водієві посвідчення, яке є підставою для безкоштовного (пільгового) перевезення (вище зазначено детально). Розрахунки фактично виконаних обсягів перевезень пільгових категорій населення за календарний місяць виконуються перевізниками на підставі фактичної кількості перевезених громадян на місяць та вартості проїзду по кожному маршруту окремо. Способи контролю щодо добросовісності на належності обліку пільгових перевезень застосовуються різні: облік пільговиків в межах ОТГ, введення «карток пільговика», які збираються водіями і докладаються до розрахунків тощо. Водночас, неможна не зауважити, що основною проблемою пільгових (та навіть ширше - соціальних перевезень) є відсутність визначеної та зрозумілої державної політики організації місцевих перевезень, в тому числі соціальних, та зрозумілої дієвої системи компенсації за такі перевезення.

ВАРТО ЗАУВАЖИТИ – ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Враховуючи зазначені нюанси, Національна транспортна стратегія та проект Плану дій щодо її виконання ставлять на меті:

- упорядкування організації та фінансування соціально важливих пасажирських перевезень всіма видами транспорту шляхом проведення аналізу всіх напрямків пасажирських перевезень для виявлення потенційно прибуткових видів перевезень та стабільно збиткових перевезень; розроблення плану розвитку потенційно прибуткових пасажирських перевезень, аналізу реальних витрат ПАТ «Укрзалізниця» на напрямки стабільно збиткових пасажирських перевезень та заміна таких маршрутів з залізничних на автобусні; визначення вартості перевезень та варіанти її компенсації (нажаль автомобільні пасажирські перевезення не зазначені як складова); розробки системи управління якістю пасажирських перевезень (нажаль автомобільні пасажирські

перевезення не зазначені як складова).

- впровадження контрактної форми взаємовідносин перевізників з місцевими органами виконавчої влади щодо замовлення соціальних зобов'язань та суспільно важливих послуг з перевезень пасажирів (розроблення та прийняття необхідної нормативно-правової бази, в тому числі підготовка пропозицій щодо можливості впровадження системи стимулювання перевізників, які досягають соціального стандарту).

- забезпечення доступності транспортних послуг для всіх громадян, у тому числі для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, шляхом створення для них доступного середовища для вільного пересування.

Як випливає із зазначеного, заплановані задачі викладені в декларативному форматі та не містять конкретних заходів, способів та строків реального практичного їх запровадження, що не дає змоги належно оцінити можливі зміни та наслідки їх застосування порівняно із поточним станом справ.

3.4. Організація та надання послуг пасажирських перевезень в ОТГ (Organization and conducting of passenger transportation in Ahs)

Організація надання послуг пасажирського автомобільного транспорту здійснюється відповідно до:

- Закону України «Про місцеве самоврядування», який передбачає повноваження органів місцевого самоврядування щодо організації пасажирських перевезень.
- Закону України «Про автомобільний транспорт», яким організація пасажирських перевезень на приміських та міжміських автобусних маршрутів загального користування, що не виходять за межі області, покладено на обласні державні адміністрації; на приміських та міжміських автобусних маршрутів загального користування, що не виходять за межі району, покладено на обласні державні адміністрації; а на міських автобусних маршрутах загального користування – на виконавчий орган ради відповідного населеного пункту.
- Постанови Кабінету Міністрів України № 176 від 18 лютого 1997 року «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» (зі змінами; надалі – Правила). Правила дублюють повноваження щодо організації пасажирських перевезень як зазначено вище.

Регулярні перевезення організовують відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (організатори регулярних перевезень) згідно з програмами розвитку автомобільного транспорту на відповідній території з метою задоволення потреби населення у перевезеннях з урахуванням пропозицій громадян, підприємств, установ, організацій і автомобільних перевізників. Відкриття нового внутрішньообласного автобусного маршруту, який пролягає через територію обласних центрів та/або міст обласного значення, та/або міст районного значення,

можливе лише за погодженням виконавчих органів міських рад цих міст. Організатори регулярних перевезень визначають умови їх організації на відповідній території.

Організатор перевезення відповідає за забезпечення:

- Визначення та належного облаштування місць зупинки на маршруті з урахуванням вимог Правил дорожнього руху;
- Визначення та належного облаштування майданчиків для розвороту та короткострокової стоянки автобусів у початковому і кінцевому пунктах маршруту;
- Визначення та належного облаштування посадкових майданчиків на проміжних пунктах зупинки.

Перевезення пасажирів за міськими, приміськими та міжміськими маршрутами у межах території однієї області (внутрішньообласні, внутрішньорайонні маршрути) здійснюється на підставі договору про організацію перевезень, укладеного відповідно до закону. Відповідний договір із перевізником повинен передбачати наступні обов'язки перевізника:

- облаштування автобусів засобами візуального та звукового інформування про найменування зупинки, зокрема наступної, маршруту з урахуванням вимог статті Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"
- використання на маршруті автобусів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення в кількості до 35 відсотків загальної кількості автобусів до 31 грудня 2019 року та до 50 відсотків - з 1 січня 2020 року.

Забороняється надання послуг з перевезення пасажирів з використанням автобусів, переобладнаних з транспортних засобів іншого призначення, за відсутності протоколів випробувань таких автобусів на відповідність вимогам правил Європейської економічної комісії - N 43 (перевірка маркування безпечного скла); N 36 чи N 52 (залежно від пасажиромісткості, в обсязі вимог законодавчо регульованої сфери до автобусів, що перебувають в експлуатації); N 80 (вимоги до міцності сидінь та елементів їх кріплення, застосування сертифікованих сидінь, відповідність кріплення сидінь типовим схемам та конструктивним рішенням, перевіреним випробуваннями), виданих акредитованими Національним агентством з акредитації випробувальними лабораторіями.

Так коротко виглядає система організації пасажирських перевезень на місцях. Слід зауважити, що дана проблематика є менш гострою для ОТГ, у складі якого є місто, адже таке ОТГ за законодавством є правонаступником прав та обов'язків всіх суб'єктів, які ввійшли в ОТГ. На практиці це означає, що територіальне покриття пасажирських перевезень в такому ОТГ в основному задовольняє попит населення, адже значна частина населення їздить в місто на роботу або задля вирішення певних питань (отримання адміністративних, медичних послуг, послуг побутових та

та розважальних закладів тощо). В той же час, ОТГ, у складі яких немає міста, мають повноваження з організації пасажирських перевезень лише в межах ОТГ, що значною мірою не відповідає потребам населення, яке потребує належного доступу до міста (робота, соціально-економічні заклади та установи тощо).

В цьому контексті, проблема є комплексною та пов'язана із зазначеними вище недоліками перебігу реформи децентралізації (в розрізі конкретного визначення рівнів адміністративно-територіальних одиниць, розмежування повноважень між ними та вироблення засад їхнього співробітництва). В розрізі законодавства про пасажирські перевезення автомобільним транспортом, основним нюансом є відсутність реальної можливості ОТГ впливати на організацію маршруту перевезення, який якомога краще відповідатиме потребам громади. Дзеркально, відповідна державна адміністрація, яка приймає рішення про організацію відповідного маршруту перевезення не має зобов'язання та критеріїв врахування інтересів ОТГ при визначенні маршруту слідування, графіка руху та визначення зупинок. Більш того, за положеннями Правил організатори перевезень враховують «пропозиції громадян, підприємств, установ, організацій і автомобільних перевізників», а от, до прикладу органи місцевого самоврядування, взагалі відсутні в переліку суб'єктів, чий інтерес повинні враховуватися. На практиці, це призводить до того, що ОТГ може лише клопотати щодо таких питань, а місцева адміністрація на свій розсуд вирішує чи розглядатиме такі клопотання.

Враховуючи зазначене, до законодавства необхідно внести відповідні зміни, які б врегулювали такі питання.

ВАРТО ЗАУВАЖИТИ – ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Щодо перспектив розвитку цієї галузі на місцях можна звернутися до Стратегії, яка має на меті приведення міської та регіональної інфраструктури України у відповідність з потребами мобільності її населення, забезпечення права кожної людини на вільне та безпечне переміщення себе та свого майна. Зокрема, передбачається ефективне здійснення децентралізації системи замовлення на приміські залізничні перевезення, передавши цю функцію місцевим громадам, спрощення процедури допуску перевізника до маршрутів, відміна бальної системи визначення перевізника на міжобласних та внутрішньообласних маршрутах, надання можливості відкриття маршрутів перевізником за спрощеною процедурою, перехід на договірні умови співпраці з автостанціями, врегулювання питання автостанційного збору, а також інтеграцію міських та регіональних перевезень з міжрегіональною інфраструктурою, впровадження принципів мультимодальності на регіональному ринку перевезень. Більше конкретики не міститься.

Крім того, Планом дії в розрізі реформування системи пасажирських перевезень, зокрема на місцях, передбачено:

- Створення Міністерством інфраструктури України до 2020 року «Реєстру міжнародних, міжміських і приміських автобусних маршрутів загального користування»;

- проведення реформи тарифного регулювання у сфері перевезення пасажирів автомобільним та міським електротранспортом відповідно до європейського досвіду шляхом здійснення Міністерством інфраструктури аналізу кращих європейських практик застосування тарифоутворення у сфері перевезень пасажирів автомобільним та міським електротранспортом, за результатами якого потрібно буде внести відповідні зміни до законодавства;
- врегулювання автостанційної діяльності;
- створення умов для заснування спільних компаній приміських пасажирських перевезень за участю місцевих органів виконавчої влади. Відповідні заходи повинні враховувати інтереси місцевих органів виконавчої влади, зокрема через внесення змін до нормативно-правових актів, якими буде передбачено місце та механізми впливу органів виконавчої влади на організацію приміських та міжміських пасажирських перевезень, які є соціально значущими для населення відповідної ОТГ;
- поступове оновлення рухомого складу для пасажирських перевезень, заміна видів транспорту з вуглецевими викидами, просування "зелених" видів транспорту, забезпечення розвитку велосипедного руху в містах, заміна концепції використання міні-автобусів на більш гнучкі та екологічно чисті системи, обладнані для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. Така мета знову не містить конкретики та видається більш сфокусованою на міській інфраструктурі. Як зазначалося вище ОТГ, у складі якого немає міста більше потребує додаткового уточнення та перегляду владних функцій та повноважень, аніж міста та ОТГ, в складі якого є місто;
- сприяння підвищенню міської мобільності та розвитку системи мережі паркувальних зон і пасажирських хабів для пересадки з індивідуального транспорту на міський транспорт. За відсутності конкретних заходів регулятор не дає відповідного сигналу місцевим органам влади та місцевого самоврядування щодо способів, які вони, при наявності коштів і в межах принаймні існуючих повноважень, могли б тестувати і тим самим готувати підґрунтя для вироблення державної та регіональної політики з даного питання.

Водночас, слід знову зауважити на відсутності конкретики у встановленні завдань та розробці заходів щодо їх досягнення, а також на відсутності в перспективних планах питань, зазначених в цьому Звіті.

Також, поза увагою залишається проблема організації «соціальних перевезень». В даному контексті, маються на увазі надання послуг перевезення вразливим групам населення, які не здатні самостійно користуватися послугами перевезення через фізичний (маломобільні групи населення) та/або фінансовий стан (багатодітні сім'ї, особи, чий дохід є нижчим за певний рівень тощо). На сьогоднішній день чинне законодавство щодо соціальних державних стандартів та соціальних обов'язків держави, основну увагу приділяє наданню послуг перевезенням транспортом загального користування пільговикам та декларативно зазначає про необхідність розвитку системи соціальних перевезень. Національна транспортна стратегія та

проект Плану дій до неї також не виокремлює соціальні перевезення, що звичайно не дає підстав очікувати істотних змін в цій сфері в найближчому майбутньому.

3.5. Управління дорожнім господарством та інфраструктурою в ОТГ (Roads and infrastructure management in Ahs)

Положеннями Закону України «Про автомобільні дороги» автомобільні дороги поділяються на:

- автомобільні дороги загального користування, які перебувають у державній власності та не підлягають приватизації. Дані дороги поділяються на дороги державного (міжнародні, національні, регіональні та територіальні) та місцевого (обласні та районні) значення. Згідно з частиною 7 статті 8 Закону України «Про автомобільні дороги» перелік доріг державного значення затверджується Кабінетом Міністрів України один раз на три роки за пропозицією Укравтодора. Чинний перелік доріг загального користування державного значення в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 712 (зі змінами).;
- вулиці і дороги міст та інших населених пунктів – знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю. Управління функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування: у віданні яких вони знаходяться, складовими вулиць і доріг міст та інших населених пунктів є: проїзна частина вулиць і доріг, трамвайне полотно, дорожнє покриття, штучні споруди, споруди дорожнього водовідводу, технічні засоби організації дорожнього руху, зупинки міського транспорту, стоянки таксі, тротуари, пішохідні та велосипедні доріжки, зелені насадження, наземні та підземні мережі, майданчики для паркування. Відповідно, управління зазначеними об'єктами також покладається на органи місцевого самоврядування;
- відомчі (технологічні) автомобільні дороги;
- автомобільні дороги на приватних територіях.

Обов'язки	Права	Відповідальність та компетенції	Коментарі
Забезпечення безперервних, безпечних, економічних та зручних умов руху транспортних засобів і пішоходів вулицями і дорогами міст та інших населених пунктів	<p>Вимагати від учасників дорожнього руху виконання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування вулиць і доріг міст та інших населених пунктів</p> <p>Вимагати відшкодування збитків, завданих діями водіїв, пасажирів та пішоходів</p>	Забезпечувати належний стан вулиць і доріг міст та інших населених пунктів відповідно до діючих норм, у тому числі щодо безпеки руху транспортних засобів та пішоходів	

Обов'язки	Права	Відповідальність та компетенції	Коментарі
	вулицям і дорогам Координувати страхування штучних споруд, інженерних комунікацій, а також відповідальності за відшкодування збитків користувачам вулиць і доріг		
Організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів за встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами та нормами	Обмежувати або забороняти рух транспортних засобів, навантаження на вісь, загальна маса або габарити яких перевищують норми, визначені для них державними стандартами, у разі відсутності відповідного спеціального погодження	Забезпечувати якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг Визначає нормативи та виділяє необхідні кошти на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів	Фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також інших джерел фінансування. Розподіл коштів здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування з метою збереження та розвитку вулично-дорожньої мережі відповідно до пріоритетів, визначених державними програмами та перспективними планами розвитку транспортної системи міст та інших населених пунктів, з урахуванням фактичного стану вулично-дорожньої мережі Статтею 24-2 (пункт 4 частини 3 та частина 4) Бюджетного кодексу України запроваджується дорожній фонд, який спрямовується на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам) у розмірі 35% надходжень Дорожнього фонду ¹

Відповідно до статті 1031 Бюджетного кодексу України з державного бюджету виділяється субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Субвенція надається за рахунок джерел формування спеціального фонду державного бюджету (стаття 242). Субвенція надається у розмірі 90 відсотків загального обсягу субвенції та розподіляється між відповідними місцевими бюджетами (крім бюджету міста Києва) залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці станом на 1 січня року, що передує плановому. Зазначені кошти можуть спрямовуватися на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах у розмірі не більше 20 відсотків обсягу такої субвенції, затвердженого законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету, а також на обслуговування місцевого боргу за місцевими зовнішніми запозиченнями, залученими для виконання ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування місцевого значення та комунальної власності, у розмірі не більше 10 відсотків обсягу такої субвенції, затвердженого законом про Державний бюджет України для відповідного місцевого бюджету.

Для ОТГ проблема полягає ще в тому (додатково до нюансів підвідомчості як зазначено у таблиці вище), що перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів затверджується обласними адміністраціями та міськими державними адміністраціями за погодженням з Укравтодором, що фактично обмежує спроможності ОТГ (насамперед тих, у складі яких немає міста) та не дозволяє здійснювати ефективну політику у сфері дорожнього господарства та базовому рівні управління.

		Відповідає за розміщення технічних засобів організації дорожнього руху, об'єктів дорожнього сервісу та рекламоносіїв	Орган місцевого самоврядування забезпечує, щоб рекламоносій не перешкоджав оцінці дорожньо-транспортної ситуації або не мав схожості (за зовнішніми ознаками, зображенням чи звуковим ефектом) з технічними засобами організації дорожнього руху і спеціальними знаками, а також не створював ефект присутності на дорозі пішоходів або транспортних засобів. Рекламоносії загалом не повинні погіршувати умови безпеки дорожнього руху та використання дороги або її інфраструктури
	Передача права на експлуатаційне утримання автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів іншим особам (стаття 9 Закону України «Про дорожній рух»)	Приймає рішення та затверджує вимоги до розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів та стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування (стаття 7 Закону України «Про дорожній рух»)	
		Влаштує місця для зупинок транспортних засобів, стоянок і відпочинку учасників дорожнього руху та створює інші об'єкти дорожнього сервісу (стаття 9 Закону України «Про дорожній рух»)	
		Відшкодовує збитки користувачам вулиць і доріг, що виникли через їх незадовільний стан, у порядку визначеному законом	
Видача дозволів на прокладання нових та ремонт існуючих мереж у межах «червоних ліній» вулиць і доріг		Передає права на будівництво комунальних та інших споруд, прокладання комунікацій, на захисні роботи і споруди, сервісні споруди та обладнання відповідно до законодавства (стаття 9 Закону України «Про дорожній рух»)	
Завчасне оповіщення учасників руху і мешканців міст та інших населених пунктів про строки та порядок	Встановлювати за погодженням з відповідним підрозділом Національної поліції тимчасові обмеження на рух транспортних		

<p>тимчасового обмеження або припинення руху транспортних засобів</p>	<p>засобів при проведенні ремонтних та інших робіт на вулицях і дорогах міст та інших населених пунктів</p>		
	<p>Вимагати відшкодування збитків, завданих закриттям руху понад встановлені терміни виконання робіт на вулицях і дорогах</p>		
<p>Здійснення статистичного обліку та паспортизації вулиць і доріг міст та інших населених пунктів</p>			
<p>Забезпечення дотримання норм природоохоронного законодавства у процесі будівництва, реконструкції, ремонту, та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів</p>	<p>Вимагати дотримання норм природоохоронного законодавства учасниками дорожнього руху та ініціювати притягнення до адміністративної відповідальності за забруднення та засмічення вулиць і доріг міст та інших населених пунктів</p>	<p>Визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту (стаття 7 Закону України «Про дорожній рух»)</p>	<p>Так, проектні рішення щодо будівництва, реконструкції, ремонту автомобільних доріг та методи їх утримання повинні забезпечувати мінімізацію шкідливих викидів в атмосферу транспортними засобами та дорожніми виробничими базами. Забороняється експлуатація дорожньої техніки, в якій шкідливі викиди в атмосферу перевищують допустимі норми. Забороняється використання дорожньо-будівельних матеріалів, які забруднюють атмосферне повітря та забруднюють водні ресурси понад допустимі норми</p>
	<p>Здійснювати капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення, за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів (як співфінансування на договірних засадах) За Законом України «Про автомобільні дороги» у першу чергу кошти спрямовуються на, зокрема, збереження та розвиток автомобільних доріг, що забезпечують транспортний зв'язок сільських населених пунктів, забезпечення безпеки руху та</p>		<p>Нюанси із реалізацією співфінансування полягають в наступному: (1) органи ОТГ в такій схемі виділяють лише кошти і не мають жодного впливу на перебіг реалізації відповідного проекту (включаючи вибір підрядника, розробку проекту, виконання робіт, приймання в експлуатацію і утримання), оскільки відповідні дороги знаходяться у віданні інших власників, повноваження яких прямо встановлені законодавством. (2) ініціатива та рішення включення певної ділянки дороги належить власникові, тому ОТГ не мають реального впливу на прийняття відповідного рішення. (3) принцип співфінансування загалом не визначений законодавством, тому залишається значне місце для інтерпретації, що</p>

<p>екологічного стану доріг, ремонт проїзної частини вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення та входять до Єдиної транспортної системи України, а також на будівництво доріг на обходах міст та інших населених пунктів.</p>		<p>враховуючи зазначені міркування, може не завжди бути позитивним.</p>
---	--	---

Отже, як впливає із таблиці вище управління дорожнім господарством на рівні ОТГ на сьогоднішній день має низку недоліків, серед яких неефективний розподіл та управління дорожніми ділянками, які знаходяться у віданні обласдорів та є прилеглими до вулиць і доріг ОТГ. Зокрема, така неефективність полягає в тому, що ОТГ не мають законодавчого впливу на обладміністрації та служби автомобільних доріг з питань будівництва, ремонту, утримання доріг, які не знаходяться у віданні ОТГ, однак мають істотне значення для забезпечення транспортної мобільності населення громади. Мова передусім іде про під'їзди/виїзди на основні дороги, які з'єднують важливі об'єкти, а саме по яких люди добираються на роботу та до інших соціально та економічно важливих об'єктів. Простими словами, ОТГ не можуть вплинути (лише просити) на обладміністрації щодо включення певних ділянок у список на будівництво або ремонт (навіть при умові співфінансування за рахунок бюджету ОТГ, остаточне рішення про реалізацію проекту залишається за обладміністрацією), так само як і на рішення щодо утримання відповідної ділянки (зокрема, щодо прибирання снігу або ожеледиці для забезпечення населення ОТГ можливості виїхати з території). Так само виглядає ситуація із розробкою та реалізацією заходів з безпеки (встановлення світлофорів, перероблення розв'язки, заміна знаків тощо) на таких ділянках. ОТГ не мають дієвого впливу щодо застосування засобів дорожньої безпеки на таких ділянках автомобільних доріг, хоча і готові самі та за власний рахунок вирішувати такі завдання. Така ситуація призводить до того, що аварійно-небезпечні ділянки автомобільних доріг залишаються незмінними роками, протягом яких люди продовжують травмуватися та гинути.

Окремо, слід зауважити про реалізацію дорожніх проектів за договорами співфінансування. На практиці реалізація такого проекту для ОТГ передбачає функцію фінансування та не надає ОТГ механізмів впливу на розроблення та реалізацію проекту (ані щодо розроблення проекту, вибору підрядника, здійснення функції технічного нагляду та контролю над підрядником/перебігом реалізації проекту, ані щодо приймання робіт). Нерідко ОТГ відмічають випадки, коли ОТГ дають гроші на дорожні проекти, а їх виконання значно затягується; до того ж якість виконаних робіт часто є незадовільною.

Така ситуація потребує невідкладного перегляду механізму управління автомобільними дорогами, який повинен передбачати співставні можливості і важелі

впливу ОТГ щодо таких прилеглих ділянок автомобільних доріг (особливо при реалізації проектів за умовами співфінансування), так само як передбачити дієві важелі впливу ОТГ на формування районних/обласних/регіональних дорожніх програм в рамках дійсних практичних потреб ОТГ як базової адміністративно-територіальної одиниці та складової частини транспортно-дорожньої системи відповідного району/області/регіону.

Додатково до коментарів, викладених вище є загальне розуміння невідповідності стану дорожньої мережі потребам економіки та населення. Дороги потребують проведення капітального та поточного ремонту, що ускладнено значною втратою виробничого та кадрового потенціалу вітчизняних дорожніх підприємств.

ВАРТО ЗАУВАЖИТИ – ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Проектом Плану дій пропонується:

- Забезпечення коротко-, середньо- та довгострокового планування розвитку автомобільних шляхів за рахунок фінансування передбаченого Державною цільовою економічною програмою розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки.

Зокрема, це завдання включає в себе:

1. Виконання Міністерством інфраструктури та Укравтодором до 2021 року Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 382;
2. Розроблення власниками доріг (ОДА та виконкомами місцевих рад) коротко- та середньострокового плану розвитку мережі доріг місцевого значення із чітким планом відновлення та розвитку мережі автомобільних доріг;
3. Розроблення Міністерством інфраструктури, Укравтодором, ПАТ «Укрзалізниця», ОДА та виконкомами місцевих рад довгострокового плану розвитку доріг до 2030 року.

- Визначення рівня комфортності руху користувачів шляхом моніторингу транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг з вимірюванням рівності дорожнього покриття за міжнародним індексом IRI та інтенсивності руху (Актуалізовано показники рівності дорожнього покриття, інтенсивності руху транспортних засобів та рівня аварійності на автомобільних дорогах);
- Введення європейських стандартів проектування, розроблення та обслуговування автомобільних доріг, підвищення рівня якості автодорожнього покриття та обґрунтованість вибору його типу, зокрема шляхом поступового відновлення експлуатаційних характеристик дорожньої мережі (Прийняття нормативно-правових актів щодо проектування, будівництва, поточних ремонтів і експлуатаційного утримання автомобільних доріг);
- Покращення якості та довговічності автомобільних доріг шляхом залучення

незалежних експертів консультантів, починаючи з етапу проектування до практичної реалізації проектів будівництва (Визначення поняття, правового статусу, принципу та основних засад залучення та діяльності інженера-консультанта);

- Збільшення частки автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям шляхом будівництва доріг з капітальним типом покриття на під'їздах до населених пунктів в сільській місцевості (Зменшення кількості населених пунктів з під'їздами без твердого покриття (потребує опрацювання з місцевими органами влади);

- впровадження довгострокових контрактів з експлуатаційного утримання автомобільних доріг на основі їх роботи та кінцевих результатів шляхом Приведення у відповідність до нормативних актів, прийнятих під час проведення адміністративної реформи, зокрема статті 6 Закону України «Про автомобільні дороги» та Бюджетного кодексу щодо довгострокового бюджетування - Прийняття нормативно-правового акту щодо довгострокового планування реалізації інфраструктурних проектів. Перегляд ДСТУ 1.1-1 2013 Правила визначення вартості будівництва;

- покращення пішохідної інфраструктури, паркувальних зон, обмеження швидкості руху транспортних засобів та розвиток інфраструктури для руху велосипедів: розробка - затвердження секторальної стратегії розвитку велосипедного транспорту, що дозволить визначити місця велосипедного транспорту в системі міської мобільності та чіткі орієнтири розвитку галузі для виконавчих органів влади на локальному рівні;

- Облаштування наземних пішохідних переходів (оновлення дорожніх знаків, дорожньої розмітки, пішохідних огорожень, альтернативних засобів освітлення, установка світлофорів, острівців безпеки, засобів примусового зниження швидкості); влаштування (проектування та будівництво) в містах та на позаміських дорогах відокремлених велосипедних доріжок; популяризація використання пішоходами та велосипедистами світловідбивних засобів, в рамках виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року;

- установлення протишумових споруд/екранів (у місцях розташування населених пунктів поблизу автомагістралей) у населених пунктах з кількістю населення не менш як 250 тис. осіб;

- виділення у містах окремих смуг руху для перевезення пасажирів (Приведення планів розвитку міст у відповідність до державних будівельних норм);

- забезпечення інституціональної підтримки розвитку велосипедного руху, прийняття відповідних нормативно-правових актів щодо його участі у дорожньому русі;

- розроблення стратегії розвитку велосипедного руху, посилення велосипедної безпеки, яка б ґрунтувалася на прогресивному іноземному досвіді, та забезпечення розвитку інфраструктури для велосипедного руху;

- забезпечення розвитку соціально та екологічно орієнтованої мобільності на короткі відстані відповідно до моделей "Місто коротких шляхів" та впровадження принципів інтермодальності та забезпечення оптимальної взаємодії велосипедного руху з іншими видами транспорту (Облаштування наземних пішохідних переходів (оновлення дорожніх знаків, дорожньої розмітки, пішохідних огорожень, альтернативних засобів освітлення, установка світлофорів, острівців безпеки, засобів примусового зниження швидкості)); влаштування (проектування та будівництва) в містах та на позаміських дорогах відокремлених велосипедних доріжок; популяризація використання пішоходами та велосипедистами світловідбивних засобів.

3.6. Забезпечення безпеки інфраструктури в ОТГ (Road safety infrastructure in Ahs)

На сьогоднішній день законодавство оперує поняттям «безпека руху», яке має досить креативне визначення у Наказі Мінтранса від 12.11 2003 № 877, а саме є характеристикою дорожнього руху, що визначається аварійністю. Також є визначення поняття «небезпека для руху», яка означає зміну дорожньої обстановки (у тому числі поява рухомого об'єкта, який наближається до смуги руху транспортного засобу чи перетинає її) або технічного стану транспортного засобу, що загрожує безпеці дорожнього руху і змушує водія негайно зменшити швидкість або зупинитися (Постанова КМУ «Про Правила дорожнього руху».

Видається, що для України, яка займає одне із провідних місць у світі за кількістю дорожніх пригод, в тому числі тих, що мають наслідком ушкодження здоров'я, майна або навіть смерть, поточний стан розуміння концепції, складових та важливості «безпеки руху» є вкрай незадовільним. Особливо враховуючи низький рівень відповідальності відправників, перевізників та отримувачів вантажів; відсутність систем моніторингу дорожньо-транспортних випадків та управління ризиками. Вже не кажучи про те, що у розвинених країнах існує не тільки система «безпеки руху», а й система «безпеки автомобільних доріг», які існують паралельно та одночасно регулюють різні аспекти безпеки, починаючи із проектування та будівництва безпечних доріг (тобто доріг, які спроектовані, побудовані та експлуатуються таким чином, що максимально знижують ризики для безпеки) та включаючи належні заходи забезпечення безпеки руху.

Закон України «Про дорожній рух» активно використовує словосполучення «безпека дорожнього руху», але не надає визначення. Більш того, даний закон не містить критеріїв безпечності, визначення об'єктів та суб'єктів безпеки тощо, що не дає змоги скласти уявлення про концепцію і систему цього явища у розумінні законодавця. Більш того, даний закон містить положення (в тому числі дублюючи) щодо системи та управління господарством автомобільних доріг, що ще більше ускладнює його ідеологію.

Коротко основні зобов'язання, компетенції та повноваження органів ОТГ щодо безпеки руху викладені у таблиці нижче.

№	Компетенції (стаття 7)	Обов'язки	Коментарі
1	Забезпечення виконання вимог законодавства та рішень ЦОВВ з питань дорожнього руху і його безпеки	Розробка типових або індивідуальних проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, повинна передбачати весь комплекс заходів, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, екологічних вимог, з урахуванням специфічних потреб осіб з інвалідністю (у тому числі встановлення автоматизованих систем керування дорожнім рухом із звуковим сигналом)	Органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснюються підготовка, затвердження і реалізація відповідних програм забезпечення безпеки дорожнього руху. Розробка їх здійснюється на основі раціонального поєднання територіального та галузевого планування, формування взаємопов'язаних збалансованих показників з урахуванням соціально-економічних і екологічних умов конкретного регіону, рівня розвитку дорожньої мережі, стану аварійності та інших показників єдиної системи державного обліку
2	Розробка, затвердження та виконання місцевих програм безпеки дорожнього руху		
3	Створення позабюджетних фондів для додаткового фінансування заходів щодо безпеки дорожнього руху		
4	Організація та контроль за діяльністю підприємств з питань дорожнього руху і його безпеки	Зменшення капітальних витрат за рахунок скорочення заходів, що впливають на безпеку дорожнього руху, забороняється.	Програма забезпечення безпеки дорожнього руху повинна включати:
5	Сприяння створенню на території відповідного населеного пункту підприємств і організацій для надання платних послуг, пов'язаних з підготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом транспортних засобів	Проекти на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів підлягають експертизі, погодженню в органах державного нагляду за дотриманням законодавства, правил, норм та стандартів з безпеки дорожнього руху на відповідність вимогам правил, нормативів і стандартів з безпеки дорожнього руху та оцінці впливу на довкілля, а виявлені відхилення від їх вимог - усуненню.	<ul style="list-style-type: none"> - аналіз стану безпеки дорожнього руху та прогноз на певний період; - конкретні об'єктовані цілі; - заходи, реалізація яких дозволить досягти намічених цілей; - вартість програми та джерела її фінансування; - форми і періодичність контролю за виконанням програми.
6	Сприяння діяльності по утриманню у безпечному для дорожнього руху стані автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів та їх облаштуванню об'єктами сервісуприяння організації та здійсненню медичної допомоги потерпілим у дорожньо-транспортних пригодах та інших заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху	Усі роботи по будівництву, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів повинні здійснюватися згідно з проектами та вимогами правил, нормативів і стандартів України з безпеки дорожнього руху.	Фінансування заходів, передбачених програмами, а також інших заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, відряджень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та об'єднань, місцевих бюджетів, позабюджетних коштів і фондів.
6	Сприяння діяльності по утриманню у безпечному для дорожнього руху стані автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів та їх облаштуванню об'єктами сервісу	При виконанні робіт по ремонту і утриманню автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів дорожньо-експлуатаційні організації у першочерговому порядку повинні здійснювати заходи щодо безпеки дорожнього руху на основі обліку і аналізу дорожньо-транспортних пригод, результатів обстежень і огляду автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, і передусім на аварійних і небезпечних ділянках та у місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод.	Статтею 24-2 (пункт 4 частини 3 та частина 4) Бюджетного кодексу України запроваджується дорожній фонд, який спрямовується на фінансування заходів із безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм у розмірі 5% надходжень Дорожнього фонду. На сьогоднішній день, ефективність використання зазначених коштів є вкрай низькою, що пов'язано із порівняно незначним терміном дії Дорожнього фонду та неготовністю місцевих органів використовувати кошти через відсутність відповідних спеціалістів, програм з безпеки тощо
7	сприяння організації та здійсненню медичної допомоги потерпілим у дорожньо-транспортних пригодах та інших заходів щодо медичного забезпечення безпеки дорожнього руху		
8	Проведення серед різних соціально-вікових груп населення профілактичних заходів щодо безпеки дорожнього руху	У разі виникнення умов, за яких неможливо реалізувати окремі проектні рішення, виконавець робіт зобов'язаний повідомити про це проектувальника і замовника з	

9	Навчання населення Правил дорожнього руху	метою розробки додаткових заходів щодо безпеки дорожнього руху.	<p>Органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснюються підготовка, затвердження і реалізація відповідних програм забезпечення безпеки дорожнього руху. Розробка їх здійснюється на основі раціонального поєднання територіального та галузевого планування, формування взаємопов'язаних збалансованих показників з урахуванням соціально-економічних і екологічних умов конкретного регіону, рівня розвитку дорожньої мережі, стану аварійності та інших показників єдиної системи державного обліку</p> <p>Програма забезпечення безпеки дорожнього руху повинна включати:</p> <ul style="list-style-type: none"> - аналіз стану безпеки дорожнього руху та прогноз на певний період; - конкретні обґрунтовані цілі; - заходи, реалізація яких дозволить досягти намічених цілей; - вартість програми та джерела її фінансування; - форми і періодичність контролю за виконанням програми. <p>Фінансування заходів, передбачених програмами, а також інших заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, відрахувань міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та об'єднань, місцевих бюджетів, позабюджетних коштів і фондів.</p> <p>Статтю 24-2 (пункт 4 частини 3 та частина 4) Бюджетного кодексу України запроваджується дорожній фонд, який спрямовується на фінансування заходів із безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм у розмірі 5% надходжень Дорожнього фонду. На сьогоднішній день, ефективність використання зазначених коштів є вкрай низькою, що пов'язано із порівняно незначним терміном дії Дорожнього фонду та неготовністю місцевих органів використовувати кошти через відсутність відповідних спеціалістів, програм з безпеки тощо</p>
10	Здійснення заходів щодо профілактики дитячого дорожньо-транспортного травматизму	Приймання завершених будівництвом, реконструкцією і ремонтом робіт на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах проводиться за участю органів державного нагляду за дотриманням законодавства, правил, норм та стандартів з безпеки дорожнього руху після виконання заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.	
11	Розробка програм та здійснення заходів щодо розвитку удосконалення, ремонту та утримання у безпечному для дорожнього руху стані доріг, вулиць тощо	Власники доріг, вулиць та залізничних переїздів, керівні працівники дорожньо-експлуатаційних організацій несуть відповідальність, в тому числі і кримінальну, якщо дорожньо-транспортна пригода або несвоєчасне забезпечення екстреною медичною допомогою людини, яка перебуває у невідкладному стані сталася з їх вини.	
12	Забезпечення учасників дорожнього руху інформацією з питань стану аварійності та дорожнього покриття, гідрометеорологічних умов тощо		
13	Термінове усунення пошкоджень на автомобільних дорогах, вулицях та залізничних переїздах; облаштування зазначених об'єктів засобами екстреного зв'язку для виклику медичної чи технічної допомоги; обладнання даних об'єктів технічними засобами регулювання дорожнього руху та їх утримання		
14	Проведення лінійного аналізу аварійності на підвідомчих автомобільних дорогах, вулицях та переїздах		
15	Виявлення аварійно-небезпечних ділянок та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод і впровадження у таких місцях відповідних заходів щодо удосконалення організації дорожнього руху		
16	Забезпечення роботи спеціалізованих служб по здійсненню заходів щодо організації дорожнього руху; своєчасне виявлення перешкод дорожньому руху та їх усунення, а у разі неможливості – невідкладне позначення дорожніми знаками, огорожуючими і направляючими знаками		
17	Організація виконання встановлених вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху		

Додатково засоби безпеки руху включають в себе технічну перевірку та сервіс транспортних засобів (відповідно до вимог законодавства – на сьогоднішній день комерційний автомобільний транспорт), а також належну підготовку, перепідготовку, медичний огляд, навчання та забезпечення водіїв.

Підсумовуючи, зрозуміло, що чинне регулювання системи безпеки руху є недостатнім, що негативно впливає на здійснення конкретних заходів з безпеки. Загалом, ефективність використання 5% Дорожнього фонду, яке спрямовується на підвищення безпеки та організації дорожнього руху (дорожні знаки, освітлення, розмітка, огороження та інше), напряду залежить від чіткого розуміння, що саме ми вкладаємо у відповідну систему.

ВАРТО ЗАУВАЖИТИ – ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Так, Стратегія передбачає досягнення поставленої мети щодо підвищення безпеки руху через удосконалення системи сертифікації та ліцензування шляхом утворення незалежних органів підготовки, атестації та контролю за дотриманням законодавства у сфері транспортної безпеки; приведення норм ліцензування та сертифікації елементів безпеки у відповідність із стандартами, нормативами та директивами ЄС; впровадження системи керування ризиками на транспорті; створення умов, які забезпечать дотримання учасниками дорожніх перевезень габаритно-вагових параметрів транспортних засобів; покладення відповідальності за стан доріг місцевого значення на місцеві органи виконавчої влади.

В свою чергу, проектом Плану дій задекларовано:

- розбудову мережі пунктів дорожнього сервісу для забезпечення проведення перевірки дотримання вимог режимів праці та відпочинку водіїв відповідно до Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) (Закон України від 7 вересня 2005 р. № 2819-IV), та регламентів - Підвищення рівня безпеки дорожнього руху за участю комерційного транспорту (проект ЄС);
- удосконалення державної системи управління безпекою на транспорті відповідно до міжнародних стандартів та зміцнення інституціональної спроможності органів виконавчої влади, що прямо або опосередковано здійснюють регулювання ринку транспортних послуг та заходи державного нагляду (контролю) за безпекою на транспорті шляхом розроблення оновленої редакції Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період 2021-2023рр., на основі аналізу реалізації Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 435 та Проведення аналізу функцій центральних органів виконавчої влади, які здійснюють заходи з державного нагляду та контролю на транспорті до 2020 року (Міністерство інфраструктури, МОН, МОЗ, Національна поліція, Укртрансбезпека, МВС, Державіаслужба, Морська адміністрація); Опрацювання питання стосовно утворення та визначення

повноважень міжвідомчого органу управління безпекою дорожнього руху та прийняття відповідного урядового рішення та необхідних законодавчих актів;

- Розроблення Концепції створення незалежної установи з проведення розслідувань аварійних подій на, зокрема, автомобільному транспорті та створення єдиного центру про аварії;
- Приведення нормативно-правових актів у сфері безпеки у відповідність з регламентами та директивами ЄС стосовно врахування вимог щодо безпечної експлуатації інфраструктури та рухомого складу (Реалізація Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106; Створення систем управління безпекою руху на підприємствах (суб'єктах господарювання) відповідно до ДСТУ ISO 39001: 2015 «Системи управління безпекою дорожнього руху». Вимоги та інструкції щодо застосування (ISO 39001: 2012, IDT));
- Приведення українського законодавства у відповідність із законодавством ЄС:
 - * Регламент (ЄЕС) № 3821/85 Європейської Ради від 20 грудня 1985 року щодо реєструвальних пристроїв на автомобільному транспорті;
 - * Регламент (ЄС) № 561/2006 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 року щодо узгодження відповідного соціального законодавства, що регулює відносини в галузі дорожнього транспорту та вносить зміни до Регламентів Ради (ЄЕС) № 3821/85 та (ЄС) № 2135/98 та скасовує Директиву Ради (ЄЕС) № 3820/85;
 - * Директива Європейської Ради 92/6/ЄЕС від 10 лютого 1992 року щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві;
 - * Директива 2003/59/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 липня 2003 року про початкову кваліфікацію і періодичну підготовку водіїв деяких видів автомобільного транспорту для перевезення товарів або пасажирів, що вносить зміни до Регламенту Європейської Ради (ЄЕС) № 3820/85 і Директиви Європейської Ради 91/439/ЄЕС та скасовує Директиву Європейської Ради 76/914/ЄЕС;
 - * Директива 2006/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 березня 2006 року про мінімальні вимоги до імплементації Регламентів Ради (ЄЕС) № 3820/85 і (ЄЕС) № 3821/85 про соціальне законодавство в галузі дорожньо-транспортних робіт, що припиняє дію Директиви Ради 88/599/ЄЕС;
- впровадження СМАРТ-тахографів на вантажних автомобілях та автобусах;

- Впровадження класифікації дорожньо-транспортних пригод, визнаної на світовому рівні;
- Розроблення та прийняття концепції єдиної Національної бази даних дорожнього руху (зокрема дані про дороги, аналіз ризиків, аналіз місць (ділянок) концентрації дорожньо-транспортних пригод, показники безпеки, дані про організацію дорожнього руху, водіїв, транспортні засоби) з урахуванням практики країн ЄС та відповідно до вимог Закону України «Про захист персональних даних»;
- Розробка та затвердження плану швидкого реагування на дорожньо-транспортні пригоди, що передбачатиме:
- Організації надання екстреної допомоги за унікальним телефонним номером 112;
- Розробку системи подолання наслідків аварій з чітким розподілом функцій відповідальних органів влади та місцевого самоврядування;
- Розробку системи медичної допомоги на місці, спеціалізованої медичної допомоги, та оцінці якості наданої допомоги;
- Створення ефективної системи повідомлень про аварії (виклик екстрених оперативних служб, сучасні диспетчерські центри тощо);
- Розроблення системи аудиту та інспекції безпеки дорожнього руху на національному та регіональному рівні;
- Забезпечення ефективного розподілу функцій між державними органами щодо розслідування транспортних подій, ліцензування, сертифікації та державного контролю за безпекою на транспорті;
- Забезпечення належного контролю та звітування про виконання заходів та Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 435;
- Розробка та затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року;
- Визначення інфраструктурних факторів у місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод, проведення оцінки безпеки наявної дорожньої інфраструктури та запровадження інженерних дій щодо поліпшення показників безпеки, проектування доріг з урахуванням швидкісних режимів (Надання щороку до 1 березня Кабінетові Міністрів України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі інформації про стан виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року);
- Розроблені та прийняті нормативно-правові акти, що визначають порядок визначення та обліку місць (ділянок) концентрації дорожньо-транспортних

пригод на автомобільних дорогах загального користування та вулично-дорожній мережі населених пунктів;

- Розроблення оновлених національних стандартів проектування автомобільних доріг (2019) на основі передових практик та вимог ЄС щодо безпеки дорожнього руху
- Запровадження інноваційних систем (дистанційного моніторингу руху транспортних засобів з використанням системи GPS, оповіщення про дорожньо-транспортні пригоди на автомобільному транспорті загального користування, запобігання аваріям (ADAS);
- Проведення соціальних кампаній з метою інформування населення про ризики на дорогах та необхідність дотримання правил дорожнього руху - місячники безпеки руху, рекламні ролики на телебаченні, зовнішня реклама тощо.

Рекомендації

За результатами цього звіту надаються рекомендації змін до законодавчих актів України. Завданням цього звіту було сформулювати змістовну частину юридичних рекомендацій з точки зору змін до державної політики. Конкретні формулювання змін мають бути здійснені суб'єктами законодавчої ініціативи відповідно до законодавства України. Враховуючи огляд наведений у цьому звіті, ми надаємо наступні рекомендації:

1. Завершити основоположний етап реформування територіально-адміністративного устрою шляхом прийняття змін до Конституції України відповідно до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1.07.2015 року, оскільки саме цей законопроект передбачає визначення базової адміністративно-територіальної одиниці, яка наділяється відповідними повноваженнями місцевого самоврядування. Перед прийняттям законопроекту доцільно провести ревізію поточного стану реформи децентралізації, консультацій з усіма зацікавленими сторонами, щоб пересвідчитися, що на сьогоднішній день запропоновані зміни є актуальними та достатніми, а також, що вони можуть бути реалізовані на практиці (зокрема, приділити окрему увагу так званим «депресивним громадам» та зрозуміти, на яких умовах їх приєднання до більш економічно успішних громад не буде тягарем).

2. Внести зміни до законодавства щодо повноважень органів виконавчої влади, зокрема до Закону України «Про місцеві адміністрації», щоб чітко розмежувати повноваження місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування і залишити за першими лише функції нагляду притаманні виконавчій владі. Завдяки цьому, ОТГ матимуть змогу більш ефективно здійснювати свої повноваження та отримують чіткі законодавчі гарантії своєї діяльності.

3. Перегляд системи та механізму управління дорогами, який повинен передбачати можливість та механізм впливу з боку ОТГ на відповідні рішення щодо ремонтів, реконструкцій та експлуатаційного утримання доріг, що проходять територією ОТГ. Зокрема, актуалізація та розширення повноважень власників автомобільних доріг (обласних державних адміністрацій та обласних служб автомобільних доріг) щодо передачі права на експлуатаційне утримання доріг, вулиць та залізничних переїздів іншим юридичним особам (стаття 9 Закону України «Про дорожній рух») з тим, щоб делегувати на рівень ОТГ експлуатаційне утримання і, можливо, капітальний ремонт та реконструкцію відповідних ділянок, які мають важливе значення для потреб мобільності відповідної територіальної громади. Ця задача може бути вирішена щонайменше у два способи:

- Внести зміни до законодавства про автомобільні дороги та управління дорожнім рухом та дорожнім господарством (Закон України «Про автомобільні дороги», Закон України «Про дорожній рух», Закон України «Про місцеве самоврядування» та ін.) та передбачити повноваження нинішніх власників доріг із передачі повноважень щодо експлуатаційного утримання певних ділянок доріг (в перспективі, якщо така схема себе виправдає можна буде передати такі ділянки

доріг на баланс відповідним ОТГ) органам місцевого самоврядування ділянок автомобільних доріг загального користування та симетричні повноваження органів місцевого самоврядування приймати відповідні ділянки та управляти ними.

- Внести зміни до законодавства про автомобільні дороги та містобудівну діяльність, якими надати органам місцевого самоврядування певних повноважень замовника щодо ділянок автомобільних доріг загального користування, будівництво та ремонт яких відбувається на підставі договорів співфінансування за участі ОТГ. Зокрема, йдеться про можливість делегування ОТГ функцій замовника у відносинах із підрядниками щодо таких ділянок доріг (приміром, технічний нагляд, контроль строків виконання, приймання робіт тощо).

Зазначені вище сценарії можуть бути поєднанні або використовуватися окремо. До моменту внесення законодавчих змін є доцільним розробити та реалізувати пілотні (експериментальні) проекти, які включатимуть елементи зазначених варіантів (в межах, дозволених законодавством) для того, щоб в «польових умовах» побачити потенціал запропонованих варіантів та запропонувати компромісний робочий варіант вирішення існуючої проблеми.

4. Потрібно також передбачити право ініціативи ОТГ щодо ремонту ділянок доріг загального користування, що проходять територією ОТГ. Такі ініціативи мають підлягати обов'язковому розгляду та прийняттю відповідних рішень з боку власників доріг, особливо у випадках, коли ОТГ виступає з ініціативою співфінансувати необхідні роботи (відповідь «немає грошей» повинна перестати бути прийнятною; щонайменше обласвтодор повинен чітко визначити строки та умови (приміром, запропонувати співфінансування) та належно їх дотримуватися).

5. Розроблення комплексної державної програми соціального захисту, яка включатиме, в тому числі, питання організації підвезення до освітніх закладів (оновлення рухомого складу шкільних автобусів), організації та компенсації пільгових перевезень (монетизація пільг), інших соціальних перевезень осіб, які знаходяться в уразливого становищі (із чітким та ефективним розмежуванням відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та джерел фінансування). Видається, що наразі принципове вирішення такої проблеми можливе при умові успішного втілення проекту «електронного квитка», в тому числі завдяки використанню «карти місцевого мешканця». Зрозуміло, що це вимагатиме істотного реформування сфери пасажирських перевезень загалом та прийняття низки законодавчих актів, які впроваджатимуть механізм та визначатимуть умови функціонування та використання «електронного квитка» (в то числі, в частині технічних вимог та технічного забезпечення відповідних транспортних засобів).

6. Перегляд можливостей для ОТГ, що нададуть більше гнучкості і більше варіантів в ефективній організації шкільних перевезень і використанні матеріальних ресурсів. Так, необхідно критично оцінити, наскільки технічні вимоги ДСТУ 7013:2009: АВТОБУСИ СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ДЛЯ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ШКОЛЯРІВ відповідають потребам ОТГ щодо кількості осіб, котрі потребують підвезення, та матеріально-технічних витрат із забезпечення такого підвезення в рамках чинного законодавчого регулювання.

Зокрема, рекомендуємо більше детально розглянути модель використання послуг приватних перевізників та використання автобусів на правах оренди. Для отримання неупереджених результатів оцінки, вважаємо за доцільне вивчити досвід європейських країн, врахувати моделі регулювання зазначених правовідносин в ЄС (технічні вимоги до рухомого складу, дозвільної документації, водіїв та звітування). Це дасть можливість оцінити та розробити прийнятні варіанти для України, які відповідатимуть соціальним потребам та економічним спроможностям громад.

7. Перегляд системи та механізму організації пасажирських перевезень, за якою ОТГ отримують дієві інструменти впливу на надання послуг пасажирських перевезень, зокрема визначення маршруту, розкладу руху тощо (в тому числі, і за умов участі ОТГ у фінансуванні цих послуг). Після реформування системи, заявки ОТГ щодо необхідності організації/перегляду пасажирських маршрутів, які зачіпають інтереси ОТГ, повинні стати обов'язковими до розгляду та належного реагування з боку організатора перевезень (як правило, обласної державної адміністрації). Зміни потребуватимуться до Закону України «Про автомобільний транспорт», Постанови КМУ № 176 «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» тощо.