|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***EU-UKRAINE***  ***CIVIL SOCIETY PLATFORM*** |  | ***ПЛАТФОРМА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС*** |

**Звіт**

**Транспортна складова Угоди про асоціацію: імплементація та перспектива**

**Альфредас Йонушка, член ЄСЕК, доповідач**

**Егідіюс Скроденіс, експерт**

Звіт про хід імплементації глави 7 Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та його державами-членами, з однієї сторони, та Україною, з іншої сторони.

**Цілі Європейського Союзу**

Стосовно своєї транспортної політики Європейський Союз (ЄС) має чотири ключові цілі. Він прагне забезпечити безперешкодне, ефективне, безпечне та вільне переміщення людей і товарів. Це забезпечується шляхом створення інтегрованих мереж, що охоплюють усі види транспорту. Одним із прикладів є політика транс’європейської транспортної мережі (TEN-T). Вона ґрунтується на Регламенті (ЄС) № 1315/2013 і стосується впровадження та розвитку загальноєвропейської мережі залізничних ліній, доріг, внутрішніх водних шляхів, морських судноплавних шляхів, портів, аеропортів і залізничних терміналів.

На сьогодні транспорт у ЄС регулюється розділом V Договору про функціонування ЄС. Тим часом майбутня політика переважно ґрунтуватиметься на Білій книзі 2011 року, що складається з 40 ініціатив, спрямованих на впровадження сталих та інноваційних транспортних засобів, які б відповідали ключовим енергетичним і кліматичним цілям ЄС. До цих цілей належать забезпечення економічного зростання, зменшення залежності від імпорту нафти, створення робочих місць і скорочення викидів транспортного сектору на 60 відсотків до 2050 року порівняно з рівнями 1990 року.

Багато з цих цілей ЄС відображені в розділі Угоди про асоціацію щодо транспорту. Є три ключові аспекти Угоди, які слід виділити. По-перше, очікується, що ЄС і Україна співпрацюватимуть у галузі організації сталих транспортних систем. По-друге, сторони намагатимуться посилити основні транспортні зв’язки між своїми територіями. І нарешті, від ЄС очікується підтримка України у просуванні ефективних, безпечних, надійних і багатомодальних транспортних перевезень.

**Загальні положення**

Безперечно, поточні реформи у транспортному секторі України заслуговують на особливу увагу. Україна досягла обмеженого прогресу в розумінні глави 7 Угоди про асоціацію. Незважаючи на численні ініціативи, результати імплементації розділу Угоди про асоціацію щодо транспорту залишають бажати кращого, оскільки транспортна галузь України продовжує страждати від відсутності відкритості та конкурентоспроможності. Ключові закони про дороги, залізничні та внутрішні водні шляхи, які мають важливе значення для гармонізації транспортного законодавства України із законодавством ЄС, не були затверджені.

У тому, що стосується реалізації складних проектів із транспортної інфраструктури, Україна продовжує стикатися із трьома ключовими проблемами. Перша з них стосується пошуку фінансування інфраструктури, не покладаючись на зовнішню фінансову підтримку. Надзвичайно важливими для України є децентралізація свого транспортного сектору та розробка стратегій фінансування у співпраці із приватним сектором. Друга проблема стосується нормативно-технічних документів України щодо будівництва та функціонування транспортної інфраструктури. Багато з цих документів необхідно буде оновити з метою відповідності європейським технічним нормам. Украй важливим для України є звернення по допомогу від ЄС у їх оновленні та отримання її. Третя проблема визначається недоліками в регулюванні земельних відносин. Нещодавно затверджені українські інфраструктурні проекти часто зупиняються внаслідок нестачі земель і неефективності інструментів для їх вилучення. Україна повинна дотримуватися кращих практик ЄС і впровадити спрощений законодавчий механізм вилучення, надання в оренду та реєстрації необхідних земель для розвитку національних проектів транспортної інфраструктури.

**Інтермодальність і міжопераційна сумісність транспортних систем**

Обмежений успіх України у впровадженні реформ у галузі модернізації та розвитку транспортної інфраструктури може створити перешкоди для забезпечення зростання її ВВП, яке, згідно із прогнозом Міжнародного валютного фонду, 2019 року становитиме 3 відсотки. Оптимізація транспортних витрат є необхідною умовою для постійного економічного зростання України у зв’язку із двома факторами. По-перше, транспортний сектор є значною складовою економіки України та 2016 року становив 6,7 відсотка ВВП країни. По-друге, привабливість інших основних галузей промисловості України, таких як сільське господарство та виробництво, безпосередньо пов’язана з конкурентоспроможністю транспортної галузі. Тому важливо, щоб Україна використовувала можливості для зниження транспортної складової ціни на товари та послуги.

Цього можна досягти лише завдяки розвитку інтермодальності транспортних систем. Для цього Україна потребуватиме як сильної політичної волі, так і значної підтримки від своїх партнерів із ЄС. На щастя, наразі є підстави як для першого, так і для другого. Сприяння інтермодальності та міжопераційній сумісності транспортних систем було виділено як один із кількох ключових напрямків співпраці між ЄС і Україною в Угоді про асоціацію, а в листопаді 2019 року уряд України схвалив проект закону про мультимодальні перевезення. Законопроект передбачає наближення транспортного законодавства України до Угоди про організацію багатомодального транспортного коридору Європа-Кавказ-Азія (TRACECA) шляхом надання перевізникам вантажів права транзиту вантажів за допомогою декількох видів транспорту за єдиним договором. Окрім TRACECA, важливо, щоб Україна досягла вимірюваних результатів у імплементації політики ЄС щодо транс’європейської транспортної мережі (TEN-T). Це передбачає забезпечення розвитку українських залізничних ліній, доріг, внутрішніх водних шляхів, морських судноплавних шляхів, портів, аеропортів і залізничних терміналів у рамках однієї взаємопов’язаної системи, а не поодинці. Певного прогресу вже досягнуто. 2017 року Україна підписала угоду про поширення орієнтовних карт TEN-T, Середземноморського коридору та коридору Рейн-Дунаю, на свою територію. Крім того, 39 українських інфраструктурних проектів були включені в Орієнтовний план дій щодо інвестування в TEN-T, підготовлений Європейською Комісією та Світовим банком. Цей план передбачає виділення фінансової підтримки в обсязі близько 4,5 млрд євро на транспортну інфраструктуру України до 2030 року.

**Політика**

Міністерством інфраструктури України було здійснено численні спроби створення сталої національної транспортної політики. 2016 року Міністерство підготувало та подало до парламенту чотири ключові законопроекти. Ці проекти включають Закон про приведення законодавства України у сфері автомобільного транспорту у відповідність із законодавством Європейського Союзу, Закон про залізничний транспорт, Закон про внутрішній водний транспорт та Закон про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів. Насторожує те, що жоден із чотирьох вищезазначених законів досі не затверджений. Це надіслало чіткий сигнал про нестачу політичної підтримки законодавчих реформ.

Важливо слідкувати за тим, чи вирішить новий уряд перезапустити або ж продовжити процес розробки сучасної транспортної політики. Перезапуск процесу призведе до відхилення численних пропозицій законопроектів, поданих до українського парламенту, а також 56 показників здійснення заходів у рамках Планів імплементації законодавчих актів ЄС, яким Міністерство інфраструктури України надало постійний статус. Новий Кабінет Міністрів був сформований після складання присяги депутатами парламенту України 29 серпня 2019 року. Важливо зазначити, що новий уряд зобов’язався приділяти особливу увагу розвитку транспортного сектору України. Ці фактори встановили високу планку для потенційних законодавчих реформ, що, як видається, наразі мають високий рівень політичної підтримки.

Затвердження Національної стратегії транспорту України на 2030 рік у травні 2018 року є похвальним, але для уряду залишається надзвичайно важливим зробити наступний крок і затвердити план дій щодо імплементації Стратегії. Є підстави для стурбованості щодо значних змін у політичному керівництві України після президентських і парламентських виборів 2019 року, оскільки це може значно збільшити терміни, необхідні для ухвалення такого плану.

**Залізниці**

Угода про асоціацію підкреслює необхідність модернізації транспортного сектору України, і можна зазначити, що досягнуто певного прогресу щодо українських залізниць. В Україні впроваджені автоматизовані системи управління, а пасажирський залізничний транспорт оснащений автоматизованими системами самообслуговування. У цій галузі стало можливим замовлення проїзних документів через інтернет. Окрім того, Європейський інвестиційний банк зробив вагомий внесок у покращення залізничної інфраструктури України, схваливши проект Бескидського залізничного тунелю вартістю 55 мільйонів євро 2014 року та проект модернізації Укрзалізниці вартістю 150 мільйонів євро 2016 року. Бескидський залізничний тунель, спільно фінансований за допомогою Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), є яскравим прикладом успішної співпраці між Україною та її європейськими партнерами. Пропускна здатність реконструйованого тунелю збільшилася вчетверо, з 12 потягів на добу до 46. Очікується, що через нього проходитиме близько 60 відсотків залізничних перевезень між ЄС і Україною.

Що стосується політики, то своєчасні та ефективні реформи в залізничному секторі України мають важливе значення з огляду на зобов’язання країни до 31 жовтня 2022 року привести своє залізничне законодавство, а також оперативні та адміністративні практики у відповідність із директивами та регламентами ЄС. Тривожно, що проект Закону про залізничний транспорт України досі не затверджений. Закон, поміж інших цілей, покликаний забезпечити дотримання Україною своїх зобов’язань за Угодою про асоціацію. Угода зобов’язує сторони співпрацювати та прагнути узгодити політику, законодавство та регулювання в залізничному секторі України. Положення про відкриття ринку нового Закону передбачають домовленості, які дозволяють належним чином ліцензованим компаніям-операторам вантажних потягів, як державним, так і приватним, надавати транспортні послуги в залізничній мережі України на конкурентно-нейтральній основі. Акціонерне товариство «Укрзалізниця» вже розпочало широкомасштабну програму реформ зі стратегією розвитку на 2019–2023 роки, яка включає своє бачення та цінності, аналіз ринку, цілі, реорганізацію за напрямками підприємницької діяльності та план дій.

Зважаючи на ключову роль, яку залізниці відіграють у загальному економічному розвитку України завдяки критичному впливу на вантажні та пасажирські перевезення, своєчасне прийняття закону про залізничний транспорт є надзвичайно важливим. Щоб досягти успіху, Україні слід продовжувати лібералізацію залізничного ринку та запровадити прозору й ефективну тарифну модель відповідно до законодавства ЄС. Окрім того, Україні слід продовжувати розвиток та розширення можливостей залізничного сектору шляхом вдосконалення інфраструктури та взаємопов’язаності з TEN-T.

**Авіація**

У Національній транспортній стратегії України на 2030 рік зазначається, що Україна прагнутиме лібералізувати свій авіаційний ринок відповідно до положень Угоди про асоціацію та Угоди про спільний авіаційний простір. Було досягнуто певного прогресу, оскільки нові Авіаційні правила щодо льотних екіпажів цивільної авіації набрали чинності 1 січня 2018 року, а Авіаційні правила щодо сертифікації аеродромів були ухвалені у грудні 2017 року, і як перші, так і другі ґрунтуються на законодавстві ЄС. Проте Угода про спільний авіаційний простір між ЄС та Україною досі чекає на підписання.

**Дороги**

Стосовно доріг Угода про асоціацію підкреслила необхідність покращення безпеки транспортної системи та вдосконалення транспортного сполучення з Європою. Щоб досягти цього, Україна приєдналася до Go Highway та Via Carpatia, двох міжнародних проектів у рамках TEN-T. Проект Go Highway передбачає з’єднання портів Чорного та Балтійського морів. Цей проект включає масштабний ремонт дорожньої інфраструктури та створення міжнародного транспортного коридору, що пов’язує західний кордон України через центральні регіони країни з портами Одеси та Миколаєва. Проект має бути завершений 2020 року.

Такі проекти, як Go Highway, також сприяють зростанню потоку пасажирів між країнами ЄС та Україною. Особливо важливими є пасажирські перевезення між Польщею та Україною. Це пов’язано з тим, що згідно з даними Польського центрального банку, 2016 року в Польщі легально працювали близько 1,2 мільйона громадян України, а 2017 року громадянам України було видано близько 1,7 мільйона дозволів на роботу.

Що стосується безпеки дорожнього руху, офіційна українська статистика показує, що в дорожньо-транспортних пригодах в Україні за 2011–2016 роки загинуло близько 26 700 осіб, тоді як лише 2016 року на українських дорогах постраждали 33 600 осіб. Підрахунки Світового банку показали, що такі нещасні випадки спричиняють для країни щорічні грошові втрати розміром до 4,5 мільярдів євро. У відповідь на критичну ситуацію 2017 року була прийнята у вигляді закону Національна стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року, проте в багатьох регіонах України не вдалося розробити плани дій щодо сприяння її реалізації. Крім того, до Державного дорожнього фонду було додано компонент безпеки дорожнього руху, який був запущений 2018 року. Також 2018 року була започаткована програма «500–500–1000», що має на меті підвищення рівня безпеки руху шляхом будівництва 500 кільцевих доріг, 500 острівців безпеки та 1000 пішохідних переходів.

До боротьби зі смертельними випадками внаслідок ДТП в Україні долучилися недержавні суб’єкти. У липні 2018 року Європейський інвестиційний банк за підтримки Інвестиційного фонду сусідства запустив проєкт у сфері безпеки дорожнього руху на суму 75 мільйонів євро з метою підвищення безпеки на дорогах п’яти великих міст України, а також сприяння переходу на більш екологічну систему громадського транспорту. Місцеві та регіональні неурядові організації, такі як Фонд сприяння безпеці дорожнього руху та Східний альянс за надійний і екологічний транспорт, розпочали кампанії, спрямовані на зниження смертності на дорогах у країні. Тим не менш, досягнення вимірюваних результатів вимагатиме від України забезпечення виконання запланованих цілей щодо безпеки дорожнього руху на регіональному рівні, а також створення системи для моніторингу прогресу та оцінювання ефективності конкретних заходів чи політик.

**Внутрішній водний і морський сектори**

Україна — морська держава, і ефективна експлуатація внутрішніх водних шляхів і морських портів є важливою умовою постійного економічного розвитку країни. Щоб досягти успіху, Україні необхідно буде завершити процес поточної законодавчої реформи, заохочувати відкритість і сприяти державно-приватному партнерству задля підвищення своєї конкурентоспроможності та вдосконалення інфраструктури.

Україна докладає постійних зусиль для реформування свого внутрішнього водного та морського секторів, проте залишаються чотири основні недоліки. По-перше, нормативна база далеко не досконала. Проект Закону про внутрішній водний транспорт досі чекає на затвердження, а Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, оновлена Адміністрацією морських портів України 2018 року, наразі переглядається українським урядом. По-друге, зниження українських портових зборів на 20 відсотків у січні 2018 року лише незначною мірою підвищило конкурентоспроможність українських портів порівняно з портами конкуруючих країн Чорноморського регіону, які пропонують більш привабливі ціни. По-третє, значна частина портової інфраструктури, а також флоту є застарілою та потребує негайної модернізації й оновлення відповідно до Угоди про асоціацію. По-четверте, для України залишається першочерговим питання усунення недоліків у заходах і ресурсах для забезпечення морської безпеки й охорони довкілля, які були виявлені під час аудиту України Міжнародною морською організацією в червні 2018 року.

Слід звернути увагу на зусилля України щодо реформування секторів. Перш за все, українському керівництву вдалося домовитися про спільну позицію щодо оголошення конкурсів на концесію морських портів «Херсон» і «Ольвія». Очікується, що ці пілотні конкурси на концесію, які були підготовлені спільно з експертами ЄБРР, розпочнуться до січня 2020 року та слугуватимуть ключовим кроком для реалізації вимоги Угоди про асоціацію щодо розробки стратегій фінансування транспорту у співпраці із приватним сектором. Варто також зазначити, що до участі в цих конкурсах будуть запрошені як іноземні, так і українські організації. Це не перший випадок, коли Україна шукає зовнішніх приватних інвесторів. У жовтні 2019 року між Україною та великим китайським конгломератом, який зобов’язався інвестувати в розвиток порту понад 45 мільйонів євро, було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо розвитку портової інфраструктури в Маріуполі.

До кількох інших ключових досягнень, зокрема, належить створення Морської адміністрації України, яка почала функціонувати в серпні 2018 року, а також впровадження 2018 року Українського національного морського єдиного вікна, яке вже працює в тестовому режимі в Одеському порту. Крім того, Україна внесла зміни до свого Митного кодексу у березні 2018 року з метою спрощення митних процедур, а Міністерство інфраструктури України підготувало проект Стратегії сталої логістики на період до 2030 року та Плану дій для України.

**Сталий розвиток транспортних систем**

Посилення сталого розвитку транспортних систем було виділено серед ключових цілей, які необхідно переслідувати Україні задля дотримання положень Угоди про асоціацію. Це, безперечно, буде складним завданням, оскільки, як видається, існують проблеми на декількох фронтах. Як було визнано в Національній транспортній стратегії України, країна наразі страждає внаслідок незадовільного екологічного контролю, відсутності переробки автозапчастин та забруднення довкілля дорожніми транспортними засобами. Крім того, має місце суттєвий брак обізнаності населення про заходи з охорони довкілля, а також повна відсутність відповідальності за здійснення екологічно шкідливої діяльності. Тим часом більшості міст України можуть піти на користь стратегії зменшення шуму від транспортних засобів, додаткові пішохідні зони та збільшення кількості велосипедних доріжок.

Щоб продемонструвати прихильність до розвитку екологічно сталого транспорту, Україна виробила низку амбітних цілей у своїй Національній транспортній стратегії. До них належить скорочення викидів парникових газів на 60 відсотків і викидів окису вуглецю на 70 відсотків порівняно з 1990 та 2015 роками відповідно. Стратегія пропонує досягти цього шляхом поширення громадського транспорту, електромобілів, транспортних засобів, що приводяться в дію м’язовою силою людини, та альтернативних видів палива. Немає сумнівів, що країні доведеться розпочати виконання цих цілей, підготувавши та затвердивши План дій щодо зменшення впливу транспорту на довкілля.

Що стосується міст, то створення планів сталого розвитку — не нове явище. Проєкт сталого розвитку транспорту «Івано-Франківськ Мобіль» був реалізований у 2012–2015 роках і спільно фінансувався Федеральним міністерством Німеччини з економічного співробітництва та розвитку. У ході проєкту було створено робочу групу, якій було доручено розробити велосипедну стратегію, провести опитування щодо моделей мобільності та підготувати план міської мобільності. Подальші зусилля щодо створення сталих транспортних систем у містах України можуть бути полегшені шляхом прийняття Планів сталої міської мобільності (ПСММ). Очікується розробка ПСММ уже п’ятьма містами. У вересні 2019 року Житомир став першим містом, що ухвалило такий план. У ньому було окреслено низку пріоритетів, таких як сприяння пересуванню на велосипедах, посилення ролі громадського транспорту та заохочення людей ходити пішки. План сталої міської мобільності для Житомира був розроблений у рамках проєкту «Комплексне містобудування в Україні», замовленого Федеральним міністерством Німеччини з економічного співробітництва та розвитку.

Кінцевим пунктом, який слід урахувати, є зростання кількості електромобілів. Всього в Україні лише 2019 року було зареєстровано 4800 електромобілів, що становить 50-відсоткове зростання порівняно з 2018 роком. Наразі у країні налічується близько 15 500 електромобілів, але це число все ще далеке від тих амбітних цілей, які були поставлені в транспортній стратегії України. Лишаються незмінними основні проблеми, що стосуються доступності та якості зарядних станцій в Україні: лише 1374 станцій, із яких лише 14 відсотків обладнано для швидкої зарядки. Також необхідне впровадження законодавчих заохочень. Закон України № 2754-VIII, як очікується, набере чинності 1 січня 2020 року. Він передбачає наявність чітких номерних знаків і відведених автостоянок для електромобілів.

Незважаючи на швидке зростання ринку електромобілів, його частка в загальному обсязі транспортних засобів в Україні є незначною та залишатиметься такою, доки не будуть проведені серйозні законодавчі реформи для вирішення проблеми зростання використання викопних видів палива. Щоб проілюструвати масштаб проблеми, слід зазначити, що в Україні налічується близько 9,2 мільйона моторних транспортних засобів, із яких 6,9 мільйона — автомобілі. Ринок автомобілів на викопних видах палива продовжує зростати, згідно з даними асоціації «Укравтопром», які показують, що лише за січень-травень по всій Україні зареєстровано 230 900 вживаних автомобілів та 32 200 нових автомобілів.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_