



# ВІДБУДОВА ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ПОВОЄННОЇ УКРАЇНИ



що потрібно зробити

**Transparency International Ukraine** – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Transparency International Ukraine – обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності й доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: [www.ti-ukraine.org](http://www.ti-ukraine.org)

**Автори:** Володимир Даценко, Дмитро Гречуха

**Команда:** Юрій Гермашев, Валерія Залевська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Ярослав Пилипенко, Сергій Павлюк, Вероніка Борисенко, Катерина Русіна, Дарина Синицька та Анастасія Ференц

**Літературна редакторка:** Єлизавета Доронцева

**Дизайн:** Олена Зенченко

Дослідження підготовлено командою DOZORRO

**DOZORRO** – це проєкт громадської організації Transparency International Ukraine, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал [dozorro.org](http://dozorro.org) та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту – мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» – «Публічні закупівлі» на сайті Transparency International Ukraine: [bit.ly/DOZORRO-research](https://bit.ly/DOZORRO-research)

© 2023 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Transparency International Ukraine в межах проєкту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах / TAPAS». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Transparency International Ukraine. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації.

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Виконання цього дослідження стало можливим завдяки підтримці Фонду Євразія, що фінансується Урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Урядом Великої Британії через UK aid. Зміст цієї публікації є виключно відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов'язково відображає погляди Агентства USAID, Уряду США, Уряду Великої Британії, або Фонду Євразія.



<b>Вступ</b> .....	4
<b>1. Довоєнний стан залізничного транспорту України</b> .....	5
1.1 Роль залізничного транспорту .....	5
1.2 Ключові проблеми і виклики .....	8
1.3 Корупційні ризики .....	10
1.4 Законодавство про залізничний транспорт та проблеми реформування .....	11
1.5 Роль під час війни .....	12
<b>2. Світовий досвід реконструкції та інтеграції залізниць</b> .....	13
2.1 Країни ЄС, які мають нестандартну ширину колії, їхній процес інтеграції до єдиної транспортної мережі .....	13
2.2 Німеччина: досвід відродження залізниці .....	14
2.3 Велика Британія: від колапсу до найбезпечнішої залізниці Європи .....	16
2.4 Сполучені Штати: соціальна роль пасажирських залізничних перевезень .....	17
2.5 Єгипет: сучасний досвід залучення інвестицій в модернізацію залізниць Північної Африки .....	18
2.6 Китай: досвід масштабних інвестицій у високошвидкісні лінії .....	19
2.7 Японія: виклики підвищеної небезпеки та підходи вирішення .....	20
<b>3. Кроки для відбудови залізниці в Україні</b> .....	22
3.1 Реформування законодавства про залізничний транспорт .....	22
3.2 Інтеграція українських залізниць до транс'європейської транспортної мережі .....	23
3.3 Трансформація АТ «Укрзалізниця» та протидія корупційним ризикам .....	24
3.4 Реформа ринку залізничних перевезень .....	24
3.5 Високошвидкісні залізничні пасажирські перевезення .....	25
<b>Висновки</b> .....	26

# ВСТУП

Відбудова України потребуватиме не лише відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури, які існували до початку широкомасштабного російського вторгнення. Більшою мірою це питання про те, як осучаснити, а також підвищити рівень якості та безпеки.

Залізничний транспорт – один з найважливіших сегментів інфраструктури країни, який забезпечує левову частку вантажообігу (60–75%). Це також один з найнадійніших видів транспорту для перевезення пасажирів: щороку ним користуються десятки мільйонів людей.

Проте українська залізниця протягом багатьох років потребувала масштабного оновлення та реформування. Попри розпочаті реформи в сфері залізничного транспорту, цей процес не був завершений. Більшість реформ, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Євросоюзом, не були імplementовані. Питання інтеграції української залізниці в єдину транспортну мережу Євросоюзу поки також не вирішене.

Досвід виходу з кризи залізничного транспорту в різних країнах може допомогти розробити результативну стратегію реформування залізничного транспорту України та створити ефективну й сучасну залізницю, яка відповідає вимогам законодавства ЄС.

## **Мета цього дослідження:**

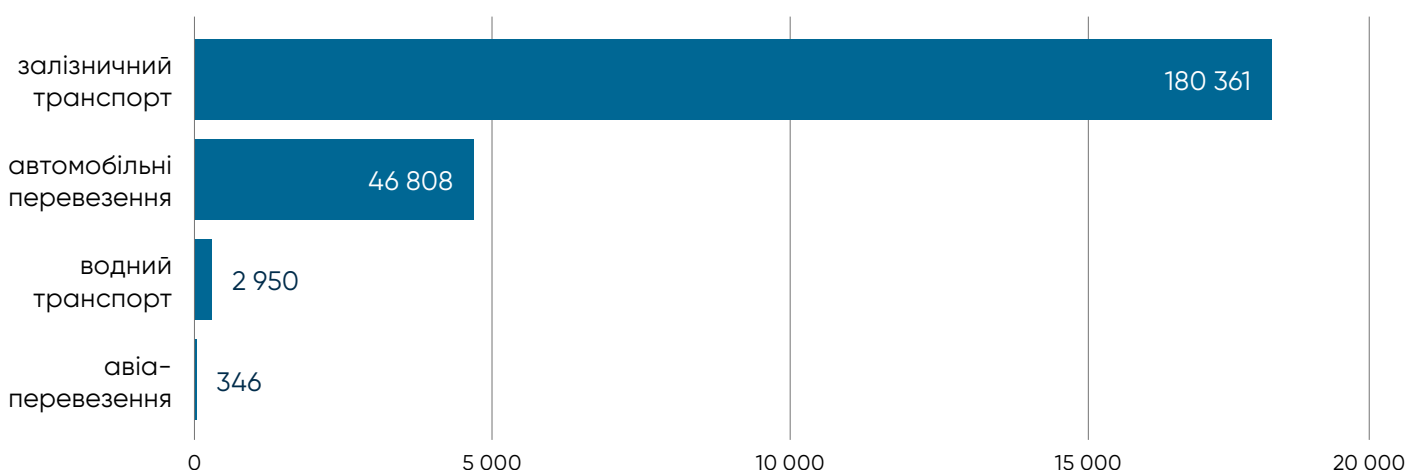
- визначити поточний стан залізничного транспорту України;
- проаналізувати досвід залізниць світу, зокрема щодо подолання тих викликів і ризиків, які зараз стоять перед українською залізницею;
- визначити основні кроки розвитку і реформування залізничного транспорту для уряду України з урахуванням потреб держави та її населення.

# РОЗДІЛ 1. ДОВОЄННИЙ СТАН ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

## 1.1 Роль залізничного транспорту

Залізничний транспорт в Україні відіграє важливу роль у пасажирських та вантажних перевезеннях. До початку широкомасштабного вторгнення **60–75% вантажних перевезень (вантажообігу) та приблизно 25% пасажирських перевезень України припадали на залізницю.**

Структура вантажообігу України за 2021 рік, млн ткм



Дані – [Державна служба статистики](#)

Тоді як глобальна роль залізничних перевезень в Європі [поступово зменшується](#), оскільки не витримує конкуренції з автомобільними та авіаперевезеннями, для української економіки значна роль залізничного транспорту все ще характерна.

Частка залізничних вантажних перевезень для ЄС [складає лише 12–18%](#) від всіх видів транспорту. Євросоюз [докладає зусиль](#), щоб збільшити цю частку до 30% до 2030 року. Очікується, що це скоротить викиди парникових газів приблизно на 275 млн тонн CO<sub>2</sub> та зменшить споживання вуглецевого палива в транспортній сфері.

**Акціонерне товариство (АТ) «Українська залізниця» до початку повномасштабної війни залишалося найбільшим вантажним перевізником Європи.** За 2021 рік обсяг вантажоперевезень української залізниці складає [180,4 млрд ткм](#), тоді як обсяг перевезень усіх таких залізниць ЄС – [399 млрд ткм](#).

Важлива роль залізничних перевезень в Україні пов'язана з такими географічними та економічними особливостями:

- менша густина населення та великі відстані між регіональними центрами, як наслідок – довші логістичні маршрути;

<b>Обсяги залізничних перевезень ЄС порівняно з Україною (2021 рік)</b>	
Україна	180,4 млрд ткм
Німеччина	123 млрд ткм
Польща	54 млрд ткм
Франція	36 млрд ткм
Іспанія	10,5 млрд ткм
<b>ЄС разом</b>	<b>399 млрд ткм</b>

- велика частка сировинної продукції у перевезеннях, для якої залізниця є більш ефективним способом перевезення;
- вплив сезонних факторів на перевезення (зокрема для аграрної продукції);
- значна роль залізниці у перевезеннях продукції на експорт (відправник-залізниця-порти).

<b>Назва</b>	<b>Показник українських залізниць (станом на 2014–2019 роки)</b>
Довжина колій	21 733 км ( <a href="#">12 місце у світі</a> )
Вантажообіг	180 млрд ткм ( <a href="#">7 місце у світі</a> )
Частка на ринку вантажних перевезень країни	60–75%
Кількість перевезених пасажирів	81,3 млн пасажирів (2021 рік)
Частка на ринку пасажирських перевезень	25%
Максимальна швидкість руху	До 160 км/год
Кількість вокзалів	1450
Кількість співробітників	Понад 230 тис.
Місце в рейтингу якості залізничної інфраструктури	<a href="#">32 місце</a>

Проте протягом останніх років автомобільний транспорт поступово почав витісняти залізничний з ринку вантажних перевезень. Цьому сприяли низка як позитивних, так і негативних факторів:

- кращий стан автомобільних доріг завдяки збільшенню обсягів ремонтів дорожнього полотна і, як наслідок, зменшення часу перевезень для автомобільного транспорту;
- відсутність ефективної глобальної системи вагового контролю на автомобільних дорогах, що дозволяє недобросовісним перевізникам занижувати витрати шляхом перевантаження транспортного засобу (механізм автоматичного зважування в Україні запрацював лише в 2021 році, однак поки [перебуває на початковому етапі впровадження](#));
- нечітка тарифна політика уряду в сфері вантажних залізничних перевезень (для різних вантажів передбачалася різна вартість перевезень, однак найвищі тарифи встановлені на вантажі, для яких автомобільні перевезення є прямою альтернативою);
- складність доступу до послуг залізниці та повільне виконання заявок на перевезення.

Збереження високої частки залізничних перевезень має свої переваги, адже залізниця має суттєво нижчий вуглецевий слід на одиницю транспортної роботи порівняно з автомобілями. Якщо забезпечити ступінь електрифікації залізниці до 80%, рівень вуглецевого сліду для залізничного транспорту може зменшитись у [5-10 разів](#) порівняно з авто- та авіаперевезеннями. Це особливо важливо для сектору вантажних перевезень, на який припадає найбільша частка споживання паливних ресурсів під час транспортної роботи.

**Залізничний транспорт також потребує менше інвестицій на одиницю транспортної роботи і несе менше навантаження на платників податків.**

Середня вартість будівництва автомобільної дороги в ЄС складає [4-12 млн євро/км](#), а вартість будівництва залізничної колії – від [5 млн євро/км](#) для вантажного руху (для швидкості до 120 км/год). Проте ресурс залізничної колії дозволяє перевезти утричі більше вантажу з меншими експлуатаційними витратами, аніж витрати на утримання автомобільного шосе.

Утримання і ремонт залізничної інфраструктури відбувається переважно за кошти споживачів послуг. Водночас утримання автомобільних доріг здебільшого лягає на державний та місцеві бюджети, а спеціальні податки і мита часто не покривають реальні витрати на утримання дорожньої інфраструктури країни.

Зрештою, **залізничний транспорт є найбільш пріоритетним видом транспорту для держави**, особливо в сегменті вантажних перевезень. Але він може програвати конкуренцію автомобільному, якщо швидкість і доступність залізниці будуть гіршими.

Частка залізничних перевезень в Україні може поступово скорочуватися з розширенням виробництва продукції з вищою доданою вартістю, оскільки для неї швидкість, гнучкість і мобільність перевезень зазвичай важливіші ніж вартість. Проте роль залізниці у перевезенні сировинної та аграрної продукції доцільно зберегти, щоб зменшити навантаження на автомобільні дороги, мінімізувати шкідливі викиди та забезпечити стабільність сезонних перевезень.

**Втрата ролі залізниці на ринку вантажних перевезень збільшить автомобільні перевезення учетверо.** Це прискорить знос дорожнього полотна і пропорційно підвищить витрати на утримання доріг. Оскільки дорожня інфраструктура потребує значних інвестицій навіть зараз, такий перерозподіл вантажообігу може стати тягарем для державного бюджету в середньо- та довгостроковій перспективі.

Але **щоб залізничний транспорт зберіг свою роль, його потрібно реформувати та істотно модернізувати.**

У сфері пасажирських перевезень залізницю зазвичай оцінюють як проміжний варіант між автомобільним і авіаційним транспортом: вона комфортніша та швидша ніж автобуси, але дешевша і доступніша аніж літаки.

Проте **для України притаманний відносно низький рівень сервісу пасажирських залізничних перевезень:**

- Відсутній високошвидкісний залізничний рух, який є швидшим і комфортнішим для сполучення віддалених регіональних центрів (середня швидкість пасажирських поїздів [50-60 км/год](#), тому тривалість поїздок може бути довшою за автобусні перевезення);
- Мережа швидкісного (Інтерсіті+) сполучення не з'єднує всі обласні центри зі столицею;
- Низький рівень комфорту в регіональних та приміських поїздах;

- Застарілі конструкційні вимоги до пасажирських вагонів (відсутність пневматичного підвішування, сучасних систем опалення та кондиціонування, незадовільний технічний стан [більшості наявного парку](#) пасажирських вагонів).

Якщо порівнювати з пасажирськими перевезеннями у країнах ЄС, то значну частину перевезень у Франції, Німеччині чи Іспанії (близьких за площею території до України) складають саме високошвидкісні маршрути.

Високошвидкісні перевезення на французьких лініях TGV перевозять [приблизно 110 млн пасажирів на рік](#), що перевищує загальний пасажиропотік Укрзалізниці.

**Україна запустила приблизно п'ятнадцять поїздів Інтерсіті+ зі швидкістю до 160 км/год.** Вони здійснюють перевезення загальними залізничними магістралями. Проте їхня [середня швидкість](#) зазвичай не перевищує 90–110 км/год, тоді як швидкісні потяги Франції можуть рухатися із середньою швидкістю 200–250 км/год.

Загалом **середня швидкість пасажирського залізничного руху в Україні в два-три рази нижча, ніж у подібних за територією та населенням країнах ЄС.** Це істотно перешкоджає розвитку залізничних пасажирських перевезень і обмежує можливості конкуренції на ринку.

## **1.2** Ключові проблеми і виклики

Головна проблема українських залізниць, яку необхідно вирішити під час відбудови країни, – **перехід від застарілої та зношеної інфраструктури стандартів СРСР до сучасної – європейської.**

Українські залізниці використовують застарілі технології з високим ступенем зносу. Це стосується як стандартів колії, так і систем сигналізації, безпеки руху, логістики і диспетчеризації перевезень, рухомого складу. Фактично, залізнична інфраструктура України потребує масштабної перебудови і відповідно – глобальних інвестицій та тривалого часу.

Досвід інших країн продемонстрував, що такий процес супроводжується суттєвими ризиками та вимагає ефективної стратегії. Детально такі приклади розглянемо у другому розділі.

**Українському ринку залізничних перевезень притаманні й інші проблеми:**

- Надмірна роль держави, зокрема там, де є конкуренція з боку приватного бізнесу (державне АТ «Укрзалізниця» залишається найбільшим оператором вантажних вагонів, конкуренцію їй складають понад сто приватних операторів);
- Відсутність чітких і прогнозованих механізмів державного регулювання (особливо щодо визначення тарифів на вантажні перевезення);
- Складність доступу приватних інвестицій в інфраструктуру і тяговий рухомий склад (відсутність приватних операторів локомотивів, висока монополізація послуг з боку державного АТ «Укрзалізниця»).

Ці проблеми виникли через те, що структура управління і підходи до державного регулювання української залізниці збереглися ще з часів планової економіки Радянського Союзу.

Зокрема, залізничний транспорт України не відповідає принциповим вимогам [Директиви Європарламенту про створення єдиного європейського залізничного простору](#) та стандартним підходам управління європейських залізничних компаній:



Практика залізниць ЄС	Обґрунтування	Впровадження в Україні
Окремий оператор залізничної інфраструктури	Рівний доступ до інфраструктури всіх учасників ринку.  Визначення прямої плати за утримання інфраструктури. Недопущення перехресного субсидювання різних видів залізничних послуг	<b>Відсутній.</b>  Відповідно до <a href="#">Плану заходів з реформування залізничного транспорту</a> , окремого оператора інфраструктури мали створити протягом 2020–2022 років Але план так і не реалізували.
Механізм перегляду регульованих тарифів на залізничні послуги	Прогнозований та чіткий процес визначення вартості залізничних послуг відповідно до ціноутворюючих процесів	<b>Відсутній.</b>  Процес <a href="#">перегляду тарифів є політичним</a> та не має єдиної методології порядку розрахунку, підтвердження і коригування тарифів.
Єдиний тариф для всіх типів вантажів. Надання пільг і знижок виключно в межах економічного ефекту	Забезпечення рівних прав всіх споживачів послуг залізничного транспорту	<b>Відсутній.</b>  Диференційована система оплати залежно від типу вантажу ( <a href="#">три тарифних класи</a> ). Відсутнє економічне обґрунтування такої моделі.
Можливість доступу до ринку з боку приватного бізнесу	Створення передумов конкуренції, яка сприяє покращенню якості послуг	<b>Відсутня.</b>  Кабмін прийняв рішення про <a href="#">експеримент з допуску приватної тяги</a> , однак його реалізація не була успішною, про що йдеться у <a href="#">звіті Міністерства інфраструктури</a> .
Розподіл вертикалей бізнесу (локомотиви, вантажні перевезення, пасажирські перевезення, регіональні перевезення, високошвидкісний рух тощо)	Недопущення перехресного фінансування видатків одних сфер перевезень за рахунок інших. Відокремлення дотаційних регіональних перевезень.	<b>Відсутній.</b>  <a href="#">План заходів з реформування залізничного транспорту</a> передбачав початок процесу розподілу вертикалей бізнесу протягом 2020–2022 років, але його реалізацію <a href="#">скасували</a> .
Створення національного регулятора у сфері залізничного транспорту	Контроль усіх учасників ринку, незалежно від форми власності. Передумова створення конкурентного ринку.	<b>Відсутнє.</b>  План заходів з реформування залізничного транспорту передбачав створення такого органу та був закладений в проект закону <a href="#">1196–1</a> , який Верховна Рада не підтримала.

Отже, для подальшої інтеграції з європейськими транспортними мережами залізничний транспорт потребує масштабних реформ відповідно до вимог і стандартів ЄС. Уряд має впровадити ці зміни для підготовки до відбудови та виконання плану імплементації Угоди про асоціацію з ЄС.

### 1.3 Корупційні ризики

Важливим викликом у сфері залізничного транспорту є високий рівень корупційних ризиків, які торкаються більшості операційних процесів – від витрат державної компанії на закупівлі до надання послуг та використання майна компанії.

Корупційні зловживання в Укрзалізниці призвели до [десятиків розслідувань](#) Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), сума збитків в яких складає мільярди гривень.

За повідомленнями НАБУ, лише у 2019–2020 роках Укрзалізниця [втратила 17 млрд грн \(\\$600 млн\)](#) через зловживання під час встановлення необґрунтованих тарифів на вантажні перевезення.

Під час перевірки діяльності Укрзалізниці за 2017–2020 роки Державна аудиторська служба виявила [порушень і ризиків на 61 млрд грн \(понад \\$2 млрд\)](#).

Деякі корупційні зловживання стосуються інвестиційних проєктів. Під час будівництва «Бориспільського експресу» НАБУ [провело розслідування переплати](#) на закупівлі електронних сервісів у рамках реалізації проєкту на 10,7 млн. грн. П'ятьом обвинуваченим оголосили підозру. Керівництво компанії також звинуватили у [неправомірному укладенню контрактів](#) на ремонт рейкових автобусів на суму 49 млн. грн.

Корупційні ризики пов'язані з високою роллю управлінських рішень та непрозорістю процесів всередині компанії. Їх посилює, серед іншого, відсутність конкурентного та відкритого процесу відбору керівного складу.

Неодноразово керівництво Укрзалізниці [звинувачували](#) у зловживаннях та ухваленні рішень всупереч інтересам компанії.

Зокрема, одного з попередніх голів правління [звільнили після скандалу](#) з укладанням контракту на передачу вантажних вагонів Укрзалізниці в оренду приватній компанії за цінами, вдвічі нижчими за ринкові.

Останніми роками Укрзалізниця формально [запровадила](#) структури з управління ризиками та утворила комплаєнс-офіс. Проте через непрозорі конкурси при формуванні цих органів, оцінити якість їхньої роботи складно.

Компанія потребує якісного перегляду стратегії відбору, призначення та оцінки ефективності управлінського персоналу, пов'язаного з підвищеними корупційними ризиками. Існує запит на запровадження відкритих конкурсів з вимірюваними і чіткими критеріями оцінки кандидатів. Необхідно створити об'єктивні ключові показники ефективності (KPI) для управлінського апарату, а також ефективні структури протидії внутрішнім ризикам, які будуть адміністративно незалежні від керівної ланки товариства.

Також необхідно запровадити інструменти мінімізації суб'єктивного впливу при взаємодії з користувачами послуг та оцінці якості сервісу на основі відгуків клієнтів.

## 1.4 Законодавство про залізничний транспорт та проблеми реформування

### Основні нормативно-правові актами у сфері залізниць:

- Закон України [Про залізничний транспорт](#)
- Закон України [Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування](#)
- Постанова Кабінету міністрів України № 735 від 02.09.2015р. [Про затвердження Статуту АТ «Українська залізниця»](#)
- [Національна транспортна стратегія України](#)
- [План заходів з реформування залізничного транспорту](#)

Угода про асоціацію України та ЄС визначає [зобов'язання щодо імплементації](#) семи директив та чотирьох регламентів Євросоюзу у сфері залізничного транспорту.

У 2019 році уряд України затвердив [План заходів з реформування залізничного транспорту](#) (далі – План), який містив перелік кроків, необхідних для приведення ринку залізничних перевезень у відповідність до вимог законодавства ЄС.

Зокрема, План передбачав створення ринку залізничних перевезень, зміну принципів державного регулювання та розділення АТ «Укрзалізниця» на окремих операторів у сферах залізничних послуг.

Окремі положення Плану можуть бути дискусійними, але загальний вектор запропонованих змін збігається з вектором адаптації українського залізничного ринку до вимог директив ЄС і імплементації Угоди про Асоціацію.

Реалізацію Плану розпочали у 2019–2020 роках, проте невдовзі процес призупинили. Зокрема, Наглядова рада Укрзалізниці призупинила [рішення про створення операторів](#) у сфері вантажних перевезень і у сфері інфраструктури (UZ Cargo та UZ Infra).

Таке рішення могло стати наслідком [конфлікту](#) органів правління з Наглядовою радою компанії, який в подальшому призвів до розслідування парламентською групою ситуації навколо Укрзалізниці. На практиці ж багатомісячний процес розслідування [завершився](#) лише окремими кадровими рішеннями та не призвів до системних змін.

Водночас імплементацію Плану та реформування залізничних перевезень в Україні відклали.

Реформи залізничного транспорту також були закладені у проєкті закону [№ 1196–1 «Про залізничний транспорт України»](#) від 26.09.2019 року. Документ мав визначити нові механізми на ринку залізничних послуг, але так і не був розглянутий Верховною Радою України. Він перебуває на стадії розгляду понад три роки.

Національна рада з відновлення у своєму [проєкті пропозицій](#) щодо заходів відбудови транспортної інфраструктури на період воєнних дій зазначає, що до завершення війни і у наступні два роки проведення реформ залізничного транспорту недоцільне.

Однак це твердження викликає сумніви, оскільки залізничний транспорт потребує комплексних змін, зокрема на законодавчому рівні. Впровадження реформ потребує часу, тому їх доцільно здійснити на етапі підготовки до відбудови.

Зокрема, під час війни можливо і доцільно:

- завершити законодавчу реформу залізничного транспорту, яка буде введена в дію після завершення воєнних дій;
- розділити АТ «Українська залізниця» на окремих операторів послуг відповідно до вимог директив і стандартів ЄС;
- створити незалежний орган регулювання та орган ліцензування на залізничному транспорті;
- запровадити механізми прозорого тарифоутворення тощо.

Зауважимо, що попередня стратегія держави, яка передбачала покладання обов'язку реформування залізниці на АТ «Укрзалізниця» – неефективна. Самоусунення уряду від розділення компанії на операторів залізничних послуг призвело до провалу цього процесу та конфліктів усередині компанії.

## **1.5 Роль залізниці під час війни**

Залізничний транспорт відіграє важливу роль після початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року. У перші місяці великої війни залізничним транспортом з місць підвищеної небезпеки евакуювалися [приблизно 4 млн громадян](#). Зокрема, з Харкова в більш безпечні зони виїхали [понад 600 тис.](#) містян.

Залізничний транспорт залишається найкращим для швидкої евакуації великої кількості людей із небезпечних зон.

В середньому, один потяг може евакуювати декілька тисяч людей, а загалом залізничний транспорт може забезпечити швидке переміщення десятків тисяч людей щодня. Для автомобільного транспорту такі обсяги означали б істотний ризик колапсу, заторів і, як наслідок, ще вищі ризики для населення.

На сьогодні залізниця залишається надійним видом транспорту в умовах небезпеки. Водночас, залізнична інфраструктура є однією з військових цілей РФ, яка намагається зруйнувати внутрішню логістику та ускладнити постачання військової і гуманітарної допомоги від країн Заходу.

За даними незалежної [оцінки збитків від KSE](#) станом на листопад 2022 року, на тимчасово окупованих територіях ворог захопив або знищив залізничну інфраструктуру на суму близько \$4,4 млрд.

До завершення воєнних дій залізниця відіграватиме важливу роль у забезпеченні потреб населення у перевезеннях в межах країни та за кордон. У 2022 році залізницею в напрямку країн ЄС [виїхали півтора мільйона пасажирів](#).

### **Основні задачі залізничного транспорту впродовж війни:**

- підтримка функціональних спроможностей перевезення пасажирів і вантажів;
- евакуація мешканців з місць підвищеної небезпеки;
- підвищення безпеки пасажирів на станціях та залізничних вокзалах;
- забезпечення пропускнуої спроможності в напрямку залізниць Європейського Союзу (для вантажних перевезень);

# РОЗДІЛ 2. СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕКОНСТРУКЦІ ТА ІНТЕГРАЦІЇ ЗАЛІЗНИЦЬ

## 2.1 Інтеграція до єдиної транспортної мережі країн ЄС, які мають нестандартну ширину колії

Зазвичай стандарт колії 1435 мм називають «європейською колією», однак насправді йому відповідають навіть не всі країни ЄС. Інший стандарт колії мають, зокрема, Іспанія, Португалія, Фінляндія, країни Балтії.

Наприклад, для Іспанії і Португалії основний тип – це широка колія 1668 мм.

Таку ширину мають понад 11 800 км іспанських колій, тоді як довжина «євроколії» складає лише 2 300 км, або 15% залізничної інфраструктури країни.

Іспанія лише частково інтегрувала стандарт ЄС, переважно для високошвидкісного залізничного руху. Колії 1435 мм були збудовані паралельно з уже наявною мережею 1668 мм, яка використовується для інших видів перевезень.

Решта залізничної інфраструктури країни не інтегрована у загальну мережу. Проте зауважимо, що кількість транс'європейських транспортних коридорів у країні, зокрема із сусідньою Францією, – дуже обмежена, а залізничний транспорт на Піренейському півострові – переважно внутрішній.



Досвід таких країн як Іспанія і Португалія зазвичай наводять у якості аргументу для збереження в Україні колії шириною 1520 мм. Проте цей аргумент помилковий з кількох причин.

Ізольованість іспанських і португальських залізниць призвела до значного зменшення їхньої ролі. Загальний вантажообіг залізниць Іспанії [складає 8–10 млн ткм на рік](#), що у двадцять разів менше, ніж для залізниць України. Це посилює роль автомобільних перевезень, підвищує навантаження на автомобільні шосе, а отже – збільшує викиди в атмосферу на одиницю транспортної роботи.

Крім того, Європейський Союз [приділяє велику увагу](#) створенню єдиної транспортної мережі. Зокрема, планує перевести всі залізничні колії на єдиний стандарт 1435 мм, а стратегія загальної європейської залізничної мережі [входить в перелік п'яти головних задач](#) Агенції ЄС із залізниць.

Ймовірно, країни з нестандартною шириною колій зможуть зберегти їх для перевезень другого та регіонального значень. Водночас головні залізничні магістралі повинні відповідати загальному стандарту інфраструктури, включно із шириною колії 1435 мм.

### **Україна не зможе зберегти роль залізничного транспорту без інтеграції в транспортну систему ЄС.**

Служба технічних консультацій Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) [розпочала попереднє техніко-економічне обґрунтування](#) розвитку транскордонних сполучень колії 1435 мм для з'єднання залізничних мереж України та Молдови з транс'європейською транспортною мережею через повномасштабний напад Росії на Україну.

ЄІБ відзначає важливість інтеграції залізниць України до мережі ЄС. Вона може мати вагомий економічний вплив на країну та розвиток інвестицій у майбутньому.

## **2.2 Німеччина: досвід відродження залізниці**

Німеччина, розділена після Другої світової війни на дві окремі країни, [воз'єдналася 3 жовтня 1990 року](#). Для залізничної інфраструктури це означувало початок важкого шляху об'єднання двох мереж – Deutsche Bundesbahn (ФРН) і Deutsche Reichsbahn (НДР) – з різним рухомим складом та системами. Для фізичного з'єднання країни побудували нові лінії і станції, а для трансформації рівня послуг – запустили нові потяги. Німецька залізниця почала реформи у [1994 році з €8 млрд збитків на рік](#). Сьогодні ж німецький ринок залізничних перевезень – один із найдинамічніших у світі. Він відкритий, конкурентний, із чіткими прозорими процедурами та широким застосуванням приватного капіталу. На цьому ринку працюють понад 300 залізничних операторів, а в пасажирському русі уклали понад 100 договорів концесій.

На першому етапі реформи Німеччина заклала цілі збільшити частку ринку залізничних послуг та знизити навантаження на федеральний бюджет у довгостроковій перспективі, оскільки наприкінці 1993 року сумарний борг залізниць складав [€34 млрд](#).

Перетворення на акціонерне товариство Deutsche Bahn AG з мінімальним впливом держави стало життєво важливим кроком до реформ німецької залізниці. Це обмежило вплив уряду країни на корпоративне управління компанії. Акціонерне товариство також отримало чотири дочірні компанії:

- DB Regio AG – для місцевих та регіональних пасажирських перевезень;
- DB Reise und Touristik AG – для міжміських пасажирських перевезень;
- DB Cargo AG – вантажний транспорт;
- DB Netz AG – залізнична інфраструктура.

Згодом створили п'яту структуру DB Station+Service AG для пасажирських залізничних станцій та обслуговування.



Подальшими кроками до реформування галузі стали:

1) Звільнення від боргового навантаження.

Створення спеціального органу федерального уряду – Bundeseisenbahnvermögen ([BEV](#)), відповідального за управління активами. Йому передали успадкований від Бундесбану та Рейхсбану фінансовий тягар у розмірі €34 млрд, а також питання персоналу та пенсійних виплат. З 1994 по 2002 рік німецький уряд щорічно витрачав від €16 млрд. до €19 млрд. – суму, яка включала процентні ставки та погашення боргів.

2) Регіоналізація пасажирських перевезень.

Створення [DB Regio](#). Стовпом реформи залізниці стала децентралізація. Із 1996 року уряд надає федеральним землям фінансування, на яке вони своєю чергою організують регіональні пасажирські перевезення за принципом покупця/постачальника. Це дало поштовх для створення приватного сегмента ринку з конкурентними тендерами. Субсидії на регіональний транспорт були ціною, яку національний уряд мав заплатити, щоб переконати федеральні землі в реформі 1994 року. Якби не ці субсидії, які становили приблизно €7 млрд на рік, регіональні перевезення, ймовірно, скоротилися б, оскільки продажі квитків покривають лише приблизно третину їхніх витрат.

3) Лібералізація ринку перевезень.

DB Netz AG, оператор інфраструктури, був збитковим. Щоб покращити ситуацію, держава здійняла комплекс заходів, одним з яких було введення режиму відкритого доступу на ринку залізничних вантажоперевезень та в пасажирському русі далекого прямування. Оскільки залізниця має суверенні функції (відповідальність за послуги, що становлять загальний інтерес), доступ операторів та затвердження рухомого складу залишилися за федеральним урядом. Ринок відкрили, щоб збільшити перевезення цим видом транспорту. Водночас держава стягувала з операторів ринку плату за користування інфраструктурою.

4) Скорочення надмірної інфраструктури.

Протяжність залізничної мережі після комерціалізації [скоротилася](#) до 34 тис. км у 2021 році, тоді як у 1994 році вона складала 41,3 тис. км.

Електрифікація колій натомість зросла на 16%, щоб зменшити експлуатаційні витрати та покращити показники екологічності.

У період з 1994 по 2017 рік транспортні показники на федеральних залізницях зросли більш ніж на 40% для пасажирського транспорту і більш ніж на 80% – для вантажного. У результаті залізниця зберегла і розширила свої позиції на ринку транспортних послуг.

Витрати на утримання залізниці з 1994 року скоротилися на третину, та, головне, відбувся перехід від споживчих витрат до інвестиційних.

Приклад німецьких залізниць показує роль стратегічного планування. Один із вирішальних факторів успіху – це системне впровадження реформ, оскільки кожен окремий захід міг не дати бажаного результату.

Для України досвід німецьких залізниць є важливим, оскільки вона має схожі проблеми: надмірний персонал, надлишкову інфраструктуру та відсутність доступу приватного капіталу.

## **2.3 Велика Британія: від колапсу до найбезпечнішої залізниці Європи**

Залізниці Великої Британії – яскравий приклад того, що до реформи залізничного транспорту необхідно підходити максимально зважено та відповідально.

Програма реформ залізниць Британії на початку 90-х років передбачала глобальну приватизацію і мінімізацію ролі держави. Тому в 1994 році оператором залізничної інфраструктури країни стала приватна компанія Railtrack.

Водночас уряд країни не забезпечив необхідний рівень контролю за цільовим використанням коштів і здійсненням мінімальних видатків на підтримку технічного стану інфраструктури з боку приватного оператора.

З метою максимізації прибутку, штучного завищення фінансових показників та виплати надмірних дивідендів акціонерам компанії, Railtrack системно недофінансовувала потреби залізничної інфраструктури. Погіршення стану залізничної інфраструктури, зрештою, призвело до низки аварій на залізниці.

З 1996 по 1999 роки 38 людей загинули та понад 600 було поранено в аваріях на Western Main Line. Тригером до зміни підходу державного управління послугувала трагедія поблизу [Гетфілда](#) восени 2000 року.

Розслідування виявило, що причиною смерті 4 та травмування 70 пасажирів послугувала низка причин:

- недостатній рівень кваліфікації обслуговуючого персоналу;
- порушення режиму обслуговування колій;
- дефекти рейок.

Під час розслідування аварії виявили, що ці порушення мали системний характер і призвели до загального погіршення технічного стану залізничної інфраструктури. Впродовж року держава впровадила понад 1800 обмежень швидкості, започаткувала загальнонаціональну програму заміни колій вартістю £580 млн. Усі оператори залізниці втратили приблизно 19% доходу протягом року після аварії. Оператор вантажних перевезень EWS скасовував до 400 потягів щотижня. Збитки іншого оператора вантажних перевезень – Freightliner – становили £1 млн стерлінгів на місяць. Вартість збоїв у перевезеннях впродовж року після катастрофи склала £6 млн на день.

Правління Railtrack 24 листопада 2001 року запросило [£3,5 млрд](#) державної допомоги, щоб запобігти краху британської залізничної інфраструктури. Того ж року компанія [виплатила дивіденди](#) своїм акціонерам у розмірі £137 млн.

Велика Британія була змушена вжити екстрених заходів та повернути залізничну інфраструктуру у державну власність.

Держава створила національного оператора інфраструктури Network Rail Ltd. Після реформування моделі управління компанією і контролю технічного стану залізниць, британську залізницю [неодноразово визнавали](#) найбезпечнішою у Європі.

Функції контролю оператора інфраструктури поклали на Управління залізниць і доріг Британії (ORR). Відомство контролює виконання Network Rail цілей, встановлених відповідно до зобов'язань



у мережевій ліцензії та прогнозів у власному бізнес-плані компанії. У разі поганої продуктивності, компанія зазнає критики, а комерційні клієнти та ORR можуть вдаватися до примусових дій щодо неї згідно зі своїми контрактами.

Для об'єктивного контролю ORR запровадило [вимірювання публічної ефективності](#) (PPM) для залізничної інфраструктури. Управління здійснює щорічний моніторинг відповідності фактичних показників Network Rail до планових PPM. ORR також запровадило заходи фінансового контролю.

Досвід залізниць Великої Британії говорить про важливість збереження функції держави як незалежного контролера якості послуг і безпеки руху. Оскільки модель комерційного управління передбачає першочергове отримання прибутку для інвесторів, приватні оператори можуть бути недостатньо мотивовані розподіляти кошти передовсім на підтримку належного стану залізничної інфраструктури

Британія – одна з небагатьох країн, яка на початку дозволила приватизувати залізничну інфраструктуру, але була змушена відмовитись від цієї моделі. На відміну від інших сфер бізнесу, у сфері залізничної інфраструктури приватизація містить надмірні ризики, а отже недоцільна. Адже утримання залізничної інфраструктури передбачає першочергову відповідальність за безпеку руху, яка важливіша за прибутковість бізнесу. Тож ця функція не відповідає в повній мірі моделі комерційного управління.

Важливо не лише зберегти контроль за станом залізничної інфраструктури в зоні відповідальності держави, але й запровадити чіткі процеси неупередженого моніторингу і оцінки технічного стану залізниць включно з ефективним контролем цільового використання доходів і інвестиційних програм.

## **2.4** **Сполучені Штати: соціальна роль пасажирських залізничних перевезень**

США – одна з країн з найрозвиненішими внутрішніми авіаційними пасажирськими перевезеннями. Передумовою цього є розмір країни: площа території Сполучених Штатів вдвічі більша за площу всіх країн ЄС.

На великих відстанях, залізниця програє конкуренцію авіаперевезенням. Вартість залізничного квитка при відстані понад 1 тис. км може бути рівною чи навіть вищою за вартість авіаційного. Адже будівництво залізничної інфраструктури потребує більших видатків, якщо відстані між кінцевими станціями значні.

Водночас вартість авіаційної інфраструктури фактично не залежить від відстані між аеропортами, тож на ці перевезення впливає лише вартість спожитого палива і ресурс транспортного засобу.

Попри це, США зберігає і підтримує роль залізничної інфраструктури з огляду на їхню соціальну і безпекову функцію.

Авіатранспорт є найменш надійним в умовах кризових ситуацій та стихійних лих. Зокрема, під час урагану Ірма в 2017 році авіакомпанії скасували понад [4000 авіаційних рейсів](#).

Єдині види транспорту, які підходять для швидкої евакуації із зони потенційної небезпеки – це автобуси та потяги. Але проблемою для автобусного транспорту може бути перевантаження

автомобільних магістралей через надмірний трафік. Водночас залізничний транспорт, який здатен евакуювати десятки тисяч громадян за добу, не залежить від трафіку і погоди.

У відповідь на ризик зникнення залізничних пасажирських перевезень США у 1971 заснували національну пасажирську залізничну компанію Amtrak. Фактично, її створенням держава намагалася зберегти роль пасажирських залізничних перевезень, які поступалися в конкуренції авіаційним.

Критики Amtrak говорять про неприбутковість компанії і про те, що вона здебільшого споживає кошти платників податків, а не приносить прибутки. Водночас вона зберігає соціальну і безпекову функцію залізничних пасажирських перевезень.

У 2021 році Amtrak [перевезла](#) лише 12,2 мільйони пасажирів – майже у 7 разів менше, ніж Укрзалізниця. Водночас середня [вартість пасажиро-кілометра](#) для Amtrak у 2,5 рази вища, ніж вартість перевезення авіаційним транспортом.

Попри незначну роль у внутрішніх перевезеннях і вищу вартість відносно авіаперельотів, Amtrak залишається на ринку пасажирських перевезень саме як компанія, яка є надійною альтернативою авіаперевезень в кризових ситуаціях.

Втрата залізничного пасажирського сполучення може мати значно гірші наслідки для США, ніж видатки, які несе федеральний бюджет для утримання Amtrak.

Для України цей досвід говорить про необхідність збереження балансу між комерціалізацією ринку залізничних послуг та задоволенням суспільних і безпекових потреб. Зокрема, для України внутрішні пасажирські авіаційні перевезення не зможуть повноцінно замінити залізничне сполучення. До того ж, конкуренція різних видів транспорту має враховувати безпекові та соціальні функції держави.

## **2.5 Єгипет: сучасний досвід лідера із залучення інвестицій у модернізацію залізниць в Північній Африці**

Єгипетська залізниця на початку 2000-х мала масштабні проблеми з безпекою руху і якістю послуг. Передумовою реформ стала велика кількість аварій. Зокрема, катастрофа Аль-Айят у 2002 році стала однією з найбільших залізничних аварій за кількістю жертв – у ній загинули [понад 373 людини](#).

Після цієї аварії національна залізнична компанія ENR розпочала [програму оновлення](#) обладнання та підвищення рівня безпеки.

Проте процес реформування гальмувався. Приватизація стосувалася лише окремих послуг ENR, а після [аварії в Калюб](#) у 2006 році загальна критика і звинувачення у корупції лише посилювалися.

З 2009 року єгипетські залізниці [почали програму](#) залучення приватного капіталу в модернізацію залізничної інфраструктури.

У 2014 році Єгипетська національна залізниця оголосила про залучення [десятирічних інвестицій](#) у розмірі \$10 млрд на модернізацію своєї мережі, і відтоді країна продовжує цю практику.

Країна також розробила [Транспортну політику Єгипту на 2014–2021 рік](#), яка передбачала чіткі кроки розвитку залізничної транспортної мережі та підвищення рівня безпеки.

Згідно зі звітом GlobalData 2021 року [«Проекти будівництва залізниць – Близький Схід»](#), інвестиції у єгипетські залізничні проекти становлять приблизно \$50 мільярдів. Це говорить про те, що уряду країни вдалося завоювати довіру міжнародних фондів.

Зокрема, Міністерство транспорту Єгипту [підписало меморандум](#) про взаєморозуміння з компанією Siemens Mobility, який передбачає розвиток першої в історії країни електричної високошвидкісної залізниці вартістю понад \$3 млрд.

Ця угода – лише перша частина проекту з будівництва тисячокілометрової залізничної мережі вартістю \$23 млрд.

Світовий банк [схвалив кредит у розмірі \\$440 млн](#) на перебудову систем безпеки руху ENR. Зокрема, кошти передбачені на модернізацію сигналізації на маршрутах Олександрія – Каїр і Бені-Суеф – Наг-Хаммаді.

Масштабні інвестиції дозволили збільшити залізничні перевезення в Єгипті. За даними [звіту Світового банку](#), в 2019 фінансовому році потягами ENR скористалися приблизно 270 млн пасажирів, порівняно з 228 млн у 2015 фінансовому році.

Залучення зовнішнього фінансування також сприяло демонополізації ENR на ринку залізничних послуг. У 2022 році Deutsche Bahn International Operations [обрали](#) надавачем послуг з утримання та обслуговування високошвидкісної залізничної лінії «Суецький канал на рейках» строком на 15 років.

Цього року уряд Єгипту [схвалив низку інших проєктів](#) за кошти світових банків.

Загальні інвестиції у залізничну інфраструктуру Єгипта оцінюють у \$100 млрд. протягом 20 років. При тому, що загальна протяжність залізничних шляхів країни складає лише приблизно 5000 км, що в чотири рази менше, ніж в Україні.

Передумовами такої масштабної співпраці стала чітка стратегія модернізації з боку уряду та готовність до системних перетворень на ринку залізничних послуг.

Інвестиції у залізничну інфраструктуру викликали стрімке [підвищення попиту](#) на її послуги та збільшили довіру населення.

Повоєнна Україна може стати європейським лідером із залучення інвестицій у залізничний транспорт. Для цього уряд має забезпечити розробку ефективної стратегії відбудови та визначити заходи, які відповідають очікуванням інвесторів. Крім того, щоб забезпечити довіру партнерів, ці заходи необхідно імплементувати.

## **2.6** Китай: досвід масштабних інвестицій у високошвидкісні лінії

На початку 90-х років залізниця у Китаї була слабо розвиненою, а середня швидкість потягів становила лише 48 км/год. Сьогодні ж Китай має найбільшу в світі мережу високошвидкісних ліній залізничного руху.

До 2004 року Китай реалізував проєкти з покращення інфраструктури і підвищення максимальної

швидкості потягів до 160 км/год. Фактично, це відповідає рівню розвитку української залізничної мережі сьогодні.

У 2004 році уряд прийняв стратегічне рішення розділення руху в Китаї на пасажирський та вантажний, а також виділив лінії швидкісного руху (300–350 км/год).

Китай [скористався досвідом](#) провідних країн, які також надали доступ до технологій. З огляду на перспективи ринку Китаю допомогти з технологіями зголосилися компанії Alstom, Siemens, Bombardier Transportation та японський консорціум на чолі з Kawasaki.

Загальні інвестиції у нові залізничні лінії зросли до \$22,7 і \$22,6 млрд у 2006 і 2007 роках відповідно з \$14 млрд у 2004 році.

До кінця 2020 року Китайська національна залізниця використовувала понад 9600 високошвидкісних поїздів щоденно, включно з єдиними у світі високошвидкісними нічними послугами зі спальних місць на окремих дальніх маршрутах.

Безпілотні [«поїзди-кулі»](#), що з'єднують Пекін і Чжанцзякоу в північній провінції Хебей, здатні розвивати швидкість до 350 км/год, що робить їх найшвидшими автономними поїздами у світі.

Світовий банк у [дослідженні](#) 2019 року оцінив економічну віддачу від мережі високошвидкісної залізниці Китаю на рівні 8%. Це значно перевищує альтернативну вартість капіталу в Китаї для великих довгострокових інвестицій в інфраструктуру.

Інвестиції у високошвидкісний транспорт мають багато переваг: скорочення часу в дорозі, підвищення безпеки та кращі умови для туризму, робочої сили та мобільності. Залізничні перевезення також зменшують затори на автомагістралях, аварії та викиди парникових газів.

У своєму [дослідженні](#) Інститут Полсона підрахував, що чиста вигода від високошвидкісної залізниці для китайської економіки становить приблизно \$378 млрд, а річний прибуток від інвестицій – 6,5%.

Досвід Китаю доводить доцільність приватних інвестицій у високошвидкісний залізничний рух за рахунок вищої реальної окупності порівняно з іншими видами пасажирських залізничних перевезень.

У повоєнній Україні високошвидкісний рух, ймовірно, може стати головним акцентом державно-приватного партнерства у сфері залізничних перевезень.

## **2.7 Японія: виклики підвищеної небезпеки і підходи до їх вирішення**

Для Японії, яка знаходиться в зоні підвищеної сейсмологічної небезпеки, проблема безпеки залізничного транспорту – одна з ключових.

Швидке післявоєнне відновлення і модернізація залізниць без відповідних безпекових заходів призвели до [низки аварій](#) у 1956–1963 роках. Основні їх причини – підвищення інтенсивності і швидкості руху потягів, тоді як система безпеки руху залишилася орієнтованою на попередні умови.

У 1960–х роках Японія переглянула стратегію організації залізничних перевезень та почала реформу системи безпеки руху.

На залізничних лініях запровадили систему [автоматичного контролю поїзду \(АТС\)](#), яка відстежує будь-які порушення (включно з перевищенням швидкості) та вмикає систему екстрених гальм. Крім того, впровадили систему сповіщення про сейсмічну активність та автоматичну зупинку руху поїздів у випадку небезпеки.

Останній клас швидкісних поїздів Японії N700S має нову систему гальмування, здатну швидко зупинити поїзд. Вона додатково передбачає можливість резервного живлення від акумуляторних батарей, якщо системи електропостачання пошкоджені. Це дозволяє поїзду в автономному режимі покинути зону небезпеки.

Такі заходи дозволили країні досягти унікального успіху – стати світовим лідером за швидкістю і безпекою руху, перебуваючи в зоні підвищеної сейсмічної активності.

Досвід Японії – важливий для повоєнної України, якій також доведеться виробити свої рішення для досягнення високого рівня безпеки на залізничному транспорті, особливо у сфері швидкісних і з перспективою високошвидкісних перевезень. Безпеківі заходи передбачають обмеження доступу сторонніх до швидкісних ліній, впровадження систем нагляду за чутливими елементами залізничної інфраструктури, сповіщення і екстреного живлення. Крім того, перегляду потребують вимоги до станцій та вокзалів у сфері інклюзивності, а також питання безпеки пасажирів на випадок повітряних атак.

Стратегія безпеки на залізничному транспорті має розвиватися одночасно зі стратегією модернізації і інтеграції української залізниці в мережі ЄС. А заходи безпеки мають бути співставними із загрозами, перед якими опинилася Україна.

## РОЗДІЛ 3. КРОКИ ДЛЯ ВІДБУДОВИ ЗАЛІЗНИЦІ В УКРАЇНІ

Залізничну мережу України будували відповідно до реалій Російської імперії та СРСР із центром у Москві, тому вона багато в чому не відповідає сучасним потребам. Отже, український уряд має зосередити зусилля не лише на фізичній відбудові зруйнованої інфраструктури, але і на модернізації залізничного транспорту відповідно до нових умов.

Передусім уряд має комплексно оцінити модель розвитку економіки країни, роль та перспективи залізничного транспорту в повоєнних реаліях. Залізничний оператор, як і ринок залізничних перевезень загалом, потребує реформ. Роль держави у сфері залізничного транспорту також має змінитися.

Уряд має визначити майбутні основні напрямки зовнішніх і внутрішніх маршрутів, знайти оптимальну модель пасажирських і вантажних перевезень, зберегти роль залізниці на ринку та рухатися в бік зниження вуглецевого сліду в перевезеннях.

Далі ми розглянемо ключові напрями, які варто врахувати при відбудові залізниці в Україні.

### 3.1 Реформування законодавства про залізничний транспорт

Уряд має відновити реформування залізниці, передусім – осучаснити законодавство про залізничний транспорт. Верховна Рада має доопрацювати законопроект [№1196-1](#) «Про залізничний транспорт України» або розробити новий документ, який визначатиме ключові принципи організації і моделі ринку залізничних перевезень у повоєнній Україні. Осучаснення законодавства – це також перший крок до початку інтеграції залізничної інфраструктури у транспортну мережу ЄС.

Окремі положення [Плану заходів з реформування залізничного транспорту](#) потрібно істотно переглянути. Один із можливих недоліків наявного Плану – відсутність поділу пасажирських перевезень на міжміські, регіональні та високошвидкісні. Це важливо, оскільки роль і принципи цих видів перевезень істотно відрізняються один від одного. Зокрема, регіональні перевезення вирізняє соціальна функція, залежність від регіональної влади та висока залежність від дотацій. Натомість високошвидкісні перевезення потребують зовсім іншої стратегії та пріоритетів, тому в більшості країн ЄС їх виконує окремий залізничний оператор.

Корисним для України може стати досвід Німеччини, яка розвинула регіональні перевезення чи не найкраще серед усіх країн ЄС. У німецьких регіональних перевезеннях керівну роль відіграє співпраця залізничного оператора та регіональної влади, оскільки вона є основним замовником послуг. Водночас центральна влада визначає доцільність і способи компенсації (дотації) для збиткових залізничних перевезень, якщо їх неможливо замінити іншими видами транспорту або така заміна матиме істотні негативні наслідки, як-от збільшення трафіку, погіршення екології тощо.

В Україні згідно з Планом реформування залізничного транспорту та законопроектом №1196 ці функції планують покласти здебільшого на уряд і єдиного оператора залізничних перевезень.

Однак такий підхід призведе до негативних наслідків, зокрема:

- нехтування реальними потребами громад і регіонів при визначенні доцільності регіональних перевезень;
- відсутності у громад стимулів підтримувати та модернізувати регіональні перевезення;
- перехресного субсидювання коштом інших видів транспорту, яке призведе до недофінансування їхніх власних потреб;
- збитковості регіональних перевезень, що гальмуватиме загальний розвиток пасажирських перевезень.

Усі ці проблеми вже зараз є системними для регіональних пасажирських перевезень в Україні.

Високошвидкісні перевезення зазвичай прибуткові, однак їм необхідна довготривала стратегія через значно вищі стартові інвестиції у будівництво інфраструктури і придбання рухомого складу.

Вартість будівництва високошвидкісних магістралей зазвичай вдвічі, а то і в'ятеро вища за вартість стандартних колій для швидкості до 160 км/год. Вартість високошвидкісних потягів в півтори-три рази перевищує вартість звичайних при однаковій пасажиромісткості.

Наявний План заходів із реформування залізничного транспорту не визначав роль високошвидкісних перевезень та не передбачав створення передумов для їх організації в Україні через відсутність магістралей зі швидкістю понад 160 км/год.

Водночас [проект пропозицій](#) Національної ради з відновлення передбачає створення принаймні одного високошвидкісного залізничного маршруту Київ–Варшава. Його попередня вартість складає €1,2 млрд, і він є початковим для впровадження високошвидкісного залізничного руху в Україні.

Тож урядові доцільно провести переоцінку та скорегувати стратегію розвитку залізничного транспорту відповідно до сучасних вимог і потреб, зокрема у сфері пасажирських перевезень.

### **3.2** Інтеграція українських залізниць до транс'європейської транспортної мережі (TEN-T)

В Україні поширена думка, що інтеграція в ЄС можлива без зміни стандарту ширини залізничної колії, адже цей процес складний і потребує значних інвестицій. Однак останні рішення органів Євросоюзу в сфері залізничного транспорту свідчать, що перехід на колію 1435 обов'язковий для всіх країн-учасниць у середньостроковій перспективі (до 2050 року). Тому для вступу в ЄС Україна має бути готова до глобальної перебудови залізничної мережі.

Серед інших вимог до єдиної транспортної мережі ЄС [визначає](#):

- забезпечення мінімальної лімітної швидкості на рівні 160 км/год для пасажирських перевезень на основних і розширених опорних мережах, і 100 км/год – для вантажних;
- сполучення першої і останньої милі через мультимодальні пасажирські вузли в усіх містах ЄС, які підключені до мережі і мають населення понад 100 тис. жителів;
- зміцнення повітряно-залізничного сполучення для всіх аеропортів ЄС у мережі та тих, які обслуговують понад 4 млн пасажирів; сприяння повітряно-залізничним мультимодальним подорожам за такими маршрутами;
- максимальний час очікування на кордоні для вантажних потягів – п'ятнадцять хвилин;
- можливість транспортування вантажівок потягами мережі;
- підвищена стійкість до природних і антропогенних катастроф;



- впровадження єдиної системи управління поїздами (ETCS), зокрема сигналізації та контролю швидкості руху (ERTMS), а також системи зв'язку (GSM-R).

Досвід Іспанії, Португалії та країн Балтії доводить, що функціонування внутрішніх залізничних мереж відмінної ширини колії призводить до ізоляції залізниці та зменшення її ролі. Для України це небажано, оскільки призведе до надмірного навантаження на автомобільні магістралі.

Зараз західні транскордонні залізничні переходи забезпечують [лише 50%](#) потреб в транспортній роботі з експортно-імпортних перевезень.

Загальна стратегія ЄС в сфері залізничного транспорту говорить про те, що Євросоюз навряд чи підтримує ідею розбудови перевантажувальних терміналів на кордоні з Україною як головну стратегію інтеграції української залізниці до транспортної мережі ЄС у випадку вступу України в ЄС.

Європейська комісія у 2022 році [внесла зміни](#) до планів розвитку транс'європейських мереж TEN-T і внесла до них залізничні шляхи України.

Отже, Україна зможе перейти на колії 1435 мм до 2040–2050 років різними способами. Вона зможе побудувати альтернативну залізничну мережу на основних транспортних маршрутах із поступовим виведенням з експлуатації колій шириною 1520 мм, або замінювати інфраструктуру поетапно. Однак довгострокова стратегія обов'язково має включати перехід на єдиний європейський стандарт ширини колії.

### **3.3 Трансформація АТ «Укрзалізниця» та протидія корупційним ризикам**

Уряд має завершити розподіл функцій Укрзалізниці та створити національного оператора інфраструктури, який відповідатиме за цільове використання доходів від послуг та інвестиційних програм. Такі кроки стануть передумовою для подальшого реформування залізниці, покращать управління та контроль за використанням доходів.

Необхідно також мінімізувати перехресне субсидіювання залізниці за рахунок інших видів транспорту, яке впродовж багатьох років призводило до систематичних провалів інвестиційних програм та зриву модернізації інфраструктури.

Одне із найважливіших завдань – подолання корупції. Для його виконання необхідно переглянути низку процесів і процедур всередині Укрзалізниці, зокрема: затвердження і регулювання тарифів; кадровий відбір та оцінку управління компанією чи її підрозділами; оцінку ефективності використання доходів від залізничних перевезень; оцінку якості інфраструктури; систему протидії внутрішнім ризикам. При цьому усі етапи оновлення і трансформації Укрзалізниці мають бути відкритими та прозорими.

### **3.4 Реформа ринку залізничних перевезень**

Невід'ємною складовою стратегії збереження частки залізничного транспорту на ринку перевезень в Україні має стати його адаптація до нових умов. Влада має впровадити законодавчі та інституційні зміни, які забезпечать рівний доступ усіх учасників ринку до залізничних послуг, розвиток конкуренції та належний контроль безпеки руху.



Знос рухомого тягового складу державного монополіста Укрзалізниці вже досяг критичного рівня. До того ж, монополії зазвичай менш адаптивні та гірше реагують на зміни і нові виклики ринку. Через це послуги з перевезень втрачають актуальність, варіативність та адаптивність, а зрештою – свою роль у транспортній системі.

Залучення приватних компаній на ринок локомотивної тяги дозволить пришвидшити його модернізацію та осучаснення. Використання приватної тяги скоротить час простою вагонів і пришвидшить виконання заявок на перевезення, а конкурентний ринок – мінімізує роль держави, яка наразі є надмірною.

Крім того, Україна підтримала курс на реформи для інтеграції в ЄС та погодилася адаптувати свої процеси до європейських стандартів. Передумовою такої інтеграції є створення незалежних інституцій з регулювання та ліцензування на залізничному транспорті. Ці інституції також мають забезпечити належну якість моніторингу і контролю безпеки руху, щоб уникнути тих проблем, із якими стикалися інші країни під час лібералізації ринку залізничних перевезень.

### **3.5** Високошвидкісні залізничні пасажирські перевезення

Високошвидкісний залізничний рух є основним потенційним напрямом розвитку якісних пасажирських перевезень в Україні з огляду на її економіко-географічні показники. Для країн ЄС із близькими до українських територіальними та демографічними характеристиками, як-от Франції, Німеччини чи Іспанії, цей вид залізничного транспорту також ключовий.

Внутрішні авіаційні перевезення мають істотну перевагу для країн із основними транспортними шляхами протяжністю понад 1 тис. км (як у США). Однак в Україні більшість транспортних маршрутів не сягають такої відстані, тому авіаперевезення тут не стануть альтернативою високошвидкісному залізничному сполученню.

Інші переваги високошвидкісних залізничних перевезень порівняно з авіаційними – нижча вартість квитка при середній тривалості поїздки до п'яти годин на відстанях до 1 тис. км, а також краща доступність залізничних вокзалів для мешканців міст (оскільки аеропорти розташовані переважно віддалено від населених пунктів). До того ж, залізничний транспорт безпечніший, екологічніший та пунктуальніший.

Оскільки високошвидкісні лінії мають бути відокремлені від ліній загального користування, якими курсують вантажні поїзди, їх можна будувати відразу за європейським стандартом колії 1435 мм.

Проте цей вид залізничного руху потребує вищих капітальних інвестицій. Щоб організувати його в Україні, необхідно побудувати приблизно 3 тис. км відповідних колій. Середня вартість такого будівництва складатиме орієнтовно \$5–30 млн/км. Додатково необхідно закупити високошвидкісні електропоїзди вартістю приблизно \$25–30 млн за одиницю.

Загалом подібний проєкт в Україні коштуватиме приблизно \$50 млрд. Але високошвидкісне сполучення істотно підвищить якість залізничних перевезень в Україні, з'єднає українські міста з європейськими, сприятиме розвитку внутрішнього і зовнішнього туризму. Впровадження цього виду перевезень також пришвидшить виконання плану поступового переходу всіх залізниць на європейський стандарт колії.

Крім того, високошвидкісні лінії мають значні перспективи для державно-приватного партнерства: досвід інших країн показує, що це один із найпріоритетніших інвестиційних напрямів у сфері залізничного транспорту.

# ВИСНОВКИ

## **Аналіз поточного технічного, інвестиційного та регуляторного стану залізничного транспорту в Україні свідчить про необхідність якнайшвидшої розробки стратегії реформування цієї сфери.**

Постійне відкладання реформ призвело до накопичення системних проблем, які не вирішили до початку повномасштабного російського вторгнення в Україну.

Ефективність відновлення Укрзалізниці і роль залізничних перевезень у повоєнній Україні залежить від вчасної розробки та імплементації низки кроків, зокрема:

- оновлення законодавства про залізничний транспорт;
- інтеграції українських залізниць до транс'європейської транспортної мережі;
- трансформації АТ «Укрзалізниця» і зниження корупційних ризиків у компанії;
- реформи ринку залізничних перевезень, зокрема розвитку конкуренції у сфері послуг операторів таких перевезень і послуг локомотивної тяги;
- запровадження високошвидкісних пасажирських перевезень.

Уряд України має вирішити питання ролі залізничного транспорту у вантажних та пасажирських перевезеннях; інтеграції української залізниці в транспортну мережу ЄС; гармонізації регуляторної політики із законодавством ЄС; подолання корупції тощо.

**Влада має підготувати комплексний план відновлення та розвитку залізничного транспорту** для його швидкого відновлення. Розробку такого документу не варто відкладати до завершення війни. Частина реформ необхідно реалізувати в рамках підготовки до повноцінної повоєнної відбудови залізниці, що дозволить без зволікань почати виконувати програми відновлення і сприятиме швидкому подоланню кризи у сфері залізничних перевезень.

Transparency International Ukraine  
вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх  
м. Київ, Україна, 04053  
тел.: +38 044 360 52 42  
вебсайт: [ti-ukraine.org](http://ti-ukraine.org)  
e-mail: [office@ti-ukraine.org](mailto:office@ti-ukraine.org)