

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ПІЛЬГОВІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ТРАНСПОРТОМ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ

Логойда Володимир Михайлович

*доктор філософії в галузі права, викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

Право не є цінністю саме по собі – для того, аби мати цінність і для окремої особи, і для суспільства в цілому, воно повинно діяти, тобто мати ефективний механізм його реалізації, а не бути збіркою нереальних декларацій. Відповідно, навіть найкраща політична або економічна ідея при її законодавчому оформленні повинна, крім загального відображення на рівні законів або підзаконних актів, супроводжуватися набором техніко-юридичних норм і відповідним фінансовим забезпеченням. Без цього, замість покращення правового регулювання у тій чи іншій сфері суспільних відносин, вона призведе до виникнення численних юридичних конфліктів, додаткових витрат публічних коштів на їх врегулювання та втрати авторитету держави в очах цільових груп учасників правовідносин. Подібна ситуація є особливо небезпечною в умовах воєнного стану при відбитті зовнішньої агресії, оскільки знижує мотивацію громадян таку державу захищати ціною власного здоров'я або й навіть життя. Одним з прикладів подібного неефективного реформування є зміна механізму пільгового забезпечення окремих категорій громадян послугами з перевезення пасажирів та багажу транспортом загального користування в умовах продовження т. з. реформи децентралізації.

Нагадаємо, реформу децентралізації Україна, після кількох попередніх невдалих спроб, реально розпочала з ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні¹. Головними ідеями реформи були укрупнення територіальних громад, з відповідною передачею органам місцевого самоврядування суттєвої частини владних повноважень та відповідальності від органів державної влади всіх рівнів, і забезпечення у зв'язку з цим фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) шляхом передачі їм відповідної фінансової та іншої ресурсної бази для забезпечення виконання своїх функцій. На практиці реформа стартувала у 2015 році з процесу створення ОТГ² і в основній своїй організаційній частині (реформуванні

¹ Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

² Запроваджено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

адміністративно-територіального поділу України) завершилася у 2020 році ліквідацією 490 районів та 178 міст регіонального підпорядкування і створенням натомість 136 районів (крім міст Київ та Севастополь, які до складу жодного з районів не входять, оскільки мають спеціальний конституційний статус)³.

В свою чергу, реформування системи фінансового забезпечення громадського транспорту загального користування (зокрема автомобільного) та організації перевезень ним пасажирів і багажу було розпочато у 2015 році з переходу від фіксованого та регульованого ціноутворення до вільного встановлення цін і тарифів на перевезення у приміському та міжміському внутрішньообласному сполученні, продовжено у 2016 реформою міжбюджетних відносин в частині покладення обов'язку щодо фінансування пільг громадян на автомобільні перевезення громадським транспортом загального користування з Державного бюджету на місцеві і завершилося змінами компетенції суб'єктів владних повноважень по організації пасажирських перевезень у 2021 році⁴.

Яким же чином реформа децентралізації та пов'язана з нею реформа міжбюджетних відносин вплинула на забезпечення прав громадян пільгових категорій транспортними послугами? Розглянемо ситуацію на прикладі регулярних приміських та міжміських автобусних маршрутів загального користування.

Згідно Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року⁵ право на ті чи інші види пільгових перевезень в Україні станом на 2018 рік (підготовку Концепції) мали майже 20 мільйонів громадян, тобто понад 47% населення України (пенсіонери, військовослужбовці, особи з інвалідністю, ряд категорій дітей, ліквідатори аварії на Чорнобильській АЕС та багато інших категорій громадян). Вказані пільги встановлюються цілою серією законів України та постанов КМ України, прийнятих за останні кілька десяти років на державному рівні, тобто без урахування думки та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (оскільки на

³ Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX від 17.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

⁴ Постанова КМ України «Про внесення змін у додаток до постанови КМ України від 25 грудня 1996 р. №1548» №240 від 25.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240-2015-p#Text>

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79-VIII від 28.12.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n604>

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 1789-VIII від 20.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#n2>

Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» щодо організації пасажирських перевезень» № 1712-IX від 07.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1712-20#n5>

⁵ Затверджено розпорядженням КМ України № 430-р від 30.05.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p#Text>

момент введення пільг передбачалося їх фінансове забезпечення з Державного бюджету України).

В результаті передачі з 01.01.2017 обов'язків з фінансування пільг на проїзд у громадському транспорті від Державного до місцевих бюджетів, виникла ситуація, коли держава вже не фінансувала пільгові перевезення автомобільним транспортом, а органи місцевого самоврядування ще їх не фінансують у зв'язку з пріоритетним спрямуванням фінансових ресурсів громад на інші цілі та загальною нестачею коштів у місцевих бюджетах, особливо в умовах наявного міждержавного збройного конфлікту.

Згідно ст. 91 Бюджетного кодексу України компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (тобто регіонального, районного та місцевого рівня). Однак наявність багатьох відповідальних суб'єктів та обмеженість фінансових ресурсів кожного з них на практиці призводить до відсутності фактичної відповідальності перед суспільством як, місцевої влади, так і районної чи обласної. З-поміж питань, які виникають у цьому зв'язку, є, наприклад, наступні:

– який повинен бути критерій для розподілу фінансування: місце державної реєстрації суб'єкта господарювання – перевізника, зареєстроване місце проживання пасажирів чи регулярний пасажирський маршрут, а може лише його частина? Скажімо, яка громада повинна фінансувати перевезення пільгових категорій громадян на регулярному приміському автомобільному маршруті «Ужгород – Мукачево»: Ужгородська, Мукачівська чи сільські / селищні ОТГ, розташовані на вказаному маршруті, чий мешканці ним теж користуються (Баранинська, Середнянська, Великолучківська)? Якщо всі на умовах співфінансування, як узгодити їх бюджетні інтереси? Якщо ж фінансування пільгових перевезень між громадами проводити з обласного бюджету, де взяти на це кошти в умовах, коли обласні бюджети мають набагато більш обмежений ресурс, ніж Державний або сільські / селищні / міські?

– Як забезпечити контроль за коректним витрачанням бюджетних коштів на компенсацію пільгових перевезень в умовах, коли органи місцевого самоврядування, особливо сільські, не мають такого великого бюрократичного апарату, як райони, області і держава (управління соціального захисту тощо)?

– Адміністративно-господарські зобов'язання щодо організації перевезень пасажирів регулярними автомобільними маршрутами загального користування, як правило, приймаються суб'єктами господарювання (за результатами відповідних конкурсів) на 5 років, однак бюджети в Україні приймаються на 1 рік (з 1 січня по 31 грудня), з можливістю для середньострокового планування використовувати ще два наступні періоди (ч. 1, 4 ст. 3 Бюджетного кодексу України). Як в таких умовах гарантувати перевізнику наявність бюджетних призначень по компенсації вартості перевезень пільгових категорій громадян на весь 5-річний період дії дозвільних документів?

До речі, останнє питання Україна спробувала розв'язати шляхом розгляду законопроекту «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження довгострокових бюджетних зобов'язань з фінансування громадських послуг з перевезення пасажирів відповідно до стандартів Європейського Союзу та посилення фінансових гарантій забезпечення прав громадян на пільговий проїзд» реєстр. № 5150 від 25.02.2021, з метою виконання Регламенту (ЄС) № 1370/2007 від 23.10.2007 Європейського Парламенту і Ради «Про громадські послуги з перевезення пасажирів залізницею і автомобільними шляхами», однак законом він так і не став.⁶

І при цьому всьому ст. 37 Закону України «Про автомобільний транспорт» забороняє перевізникам, які здійснюють перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування, відмовлятися від пільгового перевезення, крім випадків, передбачених законом. Які це випадки – закон не конкретизує. Як наслідок, перевізники або перевозять пільгові категорії громадян за власний рахунок (собі у збиток), або відмовляють у такому перевезенні з посиланням на відсутність бюджетного замовлення, яке б передбачало порядок компенсації перевізникам відповідних збитків. Це, в свою чергу, призводить до численних юридичних спорів, як в адміністративному порядку (при зверненнях пасажирів до органів Держпродспоживслужби, Укртрансбезпеки, поліції тощо і відповідному притягненні водіїв та громадян – ФОП до адміністративної відповідальності за ст. 133¹ КУпАП за відмову від пільгового перевезення), так і в судовому (як за позовами громадян до перевізників, так і за позовами перевізників до суб'єктів владних повноважень).

Вся ця ситуація стала можливою завдяки тому, що рішення про надання пільг прийняті на державному рівні, тоді як механізм реалізації відповідних правових норм реформою децентралізації та міжбюджетних відносин порушено, а нового ефективного механізму (наприклад, визначення переліку пільг тим, хто їх реально фінансує – органами місцевого самоврядування, а не законами України) державою до цих пір не запропоновано. Залишається лише сподіватися на законодавче втручання у вказану проблему.

⁶ Знято з розгляду 06.09.2022
https://w1.l.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71227