

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до статті 133-1 Кодексу
України про адміністративні правопорушення щодо посилення
відповідальності за відмову в наданні послуг з перевезення пасажирів, які
мають право на безкоштовний проїзд» (реєстр. № 13331 від 30.05.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання посилення захисту прав громадян України, які мають право на безоплатний проїзд у транспорті, шляхом додавання кваліфікуючих ознак в адміністративному правопорушенні «порушення правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом» у контексті проекту Закону України (реєстр. № 13331 від 30.05.2025) (далі – законопроект). За результатами аналізу визначено ризики законопроекту.*

***Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, пільгові категорії громадян, громадський транспорт, транспортні перевезення, монетизація пільг, соціальна справедливість, штраф.*

Вступна частина.

Безкоштовний проїзд у транспорті пільгових категорій громадян – це право, гарантоване державою. У сучасних умовах трапляються непоодинокі випадки відмови водіїв в перевезенні пільгових категорій пасажирів, попри наявність у них відповідних посвідчень та вільних місць, що суттєво порушує права громадян, підриває довіру до держави та створює соціальну напругу. Це засвідчує, своєю чергою, необхідність посилення заходів відповідальності стосовно осіб, які порушують права пільгових категорій громадян. Право на пільговий проїзд у громадському транспорті передбачено такими законами України: «Про автомобільний транспорт», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції та деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про охорону дитинства», «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування».

Відповідно до статті 142 Конституції України витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Однак, після проведення реформи децентралізації у 2014 році компенсації за пільговий проїзд було перекладено на місцеві бюджети. Органи місцевого самоврядування мають повноваження встановлювати власні пільги, у тому числі й щодо безоплатного проїзду

пільговиків. На законодавчому рівні в Україні встановлено 18 категорій пільговиків, які мають право безкоштовного проїзду в громадському транспорті.

Наприклад, Київська міська рада своїм рішенням «Про деякі питання проїзду окремих категорій осіб у місті Києві» від 16 грудня 2021 року № 4007/4048 деталізувала перелік осіб, яким надано право безоплатного проїзду в громадському транспорті столиці. Установлено, що за кошти бюджету міста Києва підприємствам-перевізникам здійснюються компенсаційні виплати за безоплатний проїзд у міському пасажирському транспорті загального користування міста Києва, який працює у звичайному режимі руху. Так, наприклад, у 2023 році місцева влада столиці виділила перевізникам з метою компенсації вартості проїзду пільговиків 954 млн грн, а місцева влада Львова – 515 млн грн. Такий стан справ створює додаткове навантаження на місцеві бюджети, а тягар компенсації за перевезення пільгових пасажирів за категоріями, які визначені державою, лягає саме на органи місцевого самоврядування. На цьому тлі спостерігається дофінансування комунальних транспортних перевізників.

На регіональних рівнях розробляються та діють обласні комплексні програми соціального захисту населення. Так, наприклад, рішенням Сумської обласної ради від 22 грудня 2021 року було схвалено Обласну комплексну програму соціального захисту населення на 2022–2026 роки. Цим програмним документом визначено Порядок компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян автомобільним транспортом на автобусних маршрутах загального користування в Сумській області. Джерелами компенсаційних виплат визначено кошти місцевих бюджетів, що залучаються до обласного бюджету у вигляді іншої субвенції безпосередньо із бюджетів територіальних громад пропорційно до чисельності цих категорій громадян, які зареєстровані на території відповідної місцевої ради. Проведення компенсаційних виплат стосується лише тих громадян, які мають право на пільговий проїзд та місце проживання яких зареєстровано на території місцевих рад Сумської області, які фактично виділили й перерахували кошти до обласного бюджету, при цьому перерахування здійснюється в межах профінансованого відповідними місцевими радами області фінансового ресурсу. Так, у 2024 році було укладено 5 договорів із перевізниками на відшкодування вартості пільгового проїзду окремим категоріям громадян на міжміських автобусних маршрутах загального користування у внутрішньообласному сполученні. Розрахунок компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян формується на підставі відомостей продажу квитків автостанцій та відомостей щодо перевезень пільгових категорій громадян поза межами автостанцій. Протягом 2024 року за пільговий проїзд окремих категорій громадян транспортом на автобусних маршрутах загального користування в Сумській області відшкодовано суму 50,4 тис. грн, яка є мізерною та підтверджує фінансові втрати перевізників за наслідками здійснення перевезень пільгових категорій громадян.

За таких умов в Україні назріла необхідність реформування системи пільг у громадському транспорті, що вимагає комплексного підходу, який має враховувати як соціальні, так і економічні аспекти, кращий європейський досвід з у цій сфері. Одним з актуальних напрямів такого реформування є монетизація пільг. Під терміном «монетизація пільг» розуміється підхід, за якого визначені державою або органами місцевого самоврядування соціально вразливі категорії громадян отримують регулярні цільові виплати з державного або місцевих бюджетів, призначені для оплати цими особами послуг, у розглядуваному випадку – послуг із перевезення. Тобто замість 100 % знижки пільгові категорії отримують гроші від держави, за які вони купують квитки на проїзд у транспорті.

У 2018 році відбулася перша спроба на урядовому рівні врегулювати питання монетизації пільг у громадському транспорті шляхом затвердження постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах» від 14 березня 2018 року № 197. У грудні 2018 року Окружний адміністративний суд ухвалив рішення визнати цю урядову постанову незаконною та протиправною. Наступну спробу монетизації пільг зроблено у 2021 році на рівні зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів № 5651, № 5651-1, № 5651-2, № 5651-3. Після початку повномасштабного російського військового вторгнення у лютому 2022 року законодавчі ініціативи щодо монетизації пільг не отримали свого подальшого розвитку.

В умовах правового режиму воєнного стану ситуація на загальнодержавному ринку пасажирських перевезень пільгових категорій населення залишається невизначеною. Якщо раніше перевізникам витрачені на обслуговування пільговиків кошти компенсувала держава, то з 2016 року ці функціональні повноваження переклали саме на місцеві бюджети.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Основна частина.

Метою законопроекту визначено «посилення захисту прав громадян України, які мають законне право на безоплатний проїзд у транспорті, шляхом підвищення рівня адміністративної відповідальності за відмову у такому перевезенні».

Представлена законопроектом пропозиція щодо зміни тексту частини сьомої статті 133-1 КУпАП жодним чином не коригує її зміст, у зв'язку з чим вбачається зайвою та недоцільною, оскільки навіть у запропонованій редакції диспозиція цієї частини присвячена, як і в чинній редакції, встановленню адміністративної відповідальності водіїв транспортних засобів та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності за відмову в перевезенні пільгових категорій громадян. Термін «відмова» (від перевезення громадян) включає як активну, так і пасивну форми протиправної поведінки, й охоплює конструкцію

«створення перешкод», якою в законопроекті пропонується доповнити цю норму.

Окрім того, зміст терміна «відмова» є ширшим порівняно з терміном «безпідставна відмова», що означає будь-яку відмову водія транспортного 4 засобу в перевезенні пільгової категорії особи, навіть у випадках перевищення встановленої на рівні громади квоти таких перевезень.

Згідно з частиною сьомою статті 133-1 КУпАП (у редакції законопроекту) за «відмову від перевезення громадян, які відповідно до законодавства мають право на безкоштовний проїзд, або створення перешкод для безоплатного користування такими послугами» передбачено накладення штрафу на водіїв транспортних засобів, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це удвічі більше, аніж суми штрафів, передбачені чинною редакцією цієї статті.

Відповідно до нової частини восьмої статті 133-1 КУпАП (у редакції законопроекту) повторне протягом року порушення, передбачене частиною сьомою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, передбачає накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це у 2–4 рази більше, аніж суми штрафів, визначені чинною редакцією частини сьомої цієї статті.

Незважаючи на таке суттєве збільшення сум штрафів, обґрунтування їх розмірів у доданих до законопроекту документах відсутнє.

Зазначене не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення і негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

У подальшому недотримання зазначених принципів може призвести до оскарження та скасування рішень про накладення адміністративних стягнень у судовому порядку, що безумовно перешкоджатиме досягненню мети законопроекту – притягненню до адміністративної відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Окрім того, у пояснювальній записці зазначено, що реалізація запропонованого законопроекту не потребує додаткових видатків із державного або місцевих бюджетів України. Водночас за наслідками очікуваної сплати винними особами адміністративних штрафів передбачається значне збільшення надходжень до державного бюджету. Внаслідок цього, практична реалізація цього закону матиме суттєвий вплив на підвищення показників дохідної частини державного бюджету від надходження сум штрафів у разі виявлення відповідних порушень. Незважаючи на це, у супереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної

Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не додається.

Висновок.

Законопроект вказує на проблематику необхідності реформування системи пільг у громадському транспорті, зокрема в контексті запровадження інституту монетизації пільг з урахуванням кращих європейських 5 практик, встановлення законодавчих рамок фінансування громадського транспорту на підставі Регламенту ЄС 1370/2007, у положеннях якого закріплені відповідні поняття та механізми виконання зобов'язань із надання громадських послуг. Водночас положення законопроекту потребують доопрацювання.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*