



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3871 від 16.07.2020
Народний депутат України
С. Гривко

ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України
про адміністративні правопорушення щодо встановлення
відповідальності за окремі порушення в сфері надання
послуг з перевезення пасажирів автомобільним
транспортом»**

Законопроектом пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новими ст. 133-3 «Порушення посадовою особою органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановленого порядку організації пасажирських перевезень» та ст. 164-20 «Порушення порядку провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом».

Метою законопроекту, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, є забезпечення дотримання суб'єктами, які надають послуги з перевезення пасажирів, вимог законодавства щодо обов'язкового укладення договорів з уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування на здійснення пасажирських перевезень автомобільним транспортом та отримання передбачених законодавством дозволів та «стимулювати» виконання посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено відповідні обов'язки, приписів законодавства щодо забезпечення потреб населення в перевезеннях.

Поданий законопроект змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» щодо реформування системи пасажирських перевезень з урахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу» (реєстр. № 3870 від 16.07.2020; далі – проект № 3870).

Законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX. Законопроект не включений також до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-IX.

Проаналізувавши поданий законопроект, Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

1. Не можна погодитись із пропозицією проекту щодо доповнення КУпАП новою ст. 164-20, якою встановлюється відповідальність за провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів транспортним засобом: 1) без укладеного в установленому порядку договору; 2) без отриманого в установленому порядку дозволу на здійснення пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування. Адже відповідальність за такі діяння можлива за нормами чинного КУпАП. Зокрема, у ч. 1 ст. 133-1 «Порушення правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом» КУпАП встановлено відповідальність *за здійснення регулярних перевезень пасажирів на постійних маршрутах без укладення договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом* або без паспорта маршруту. Також у ст. 133-1 КУпАП передбачено накладання адміністративного стягнення у виді штрафу за: порушення правил надання послуг з перевезення організованих груп дітей або туристів (ч. 2); безпідставну відмову від передбаченого законом пільгового перевезення громадян (ч. 7) тощо. Отже, для досягнення мети законопроекту, на нашу думку, достатньо внести зміни до вказаної статті та збільшити розміри адміністративного стягнення у виді штрафу за відповідні правопорушення.

Що ж стосується провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів транспортним засобом без отриманого в установленому порядку дозволу на здійснення пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування, то вказане діяння повністю охоплюється складом правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності».

Також звертаємо увагу, що доповнення КУпАП новою ст. 164-20 в редакції, запропонованій проектом, може стати небажаним прецедентом та призведе до масових спроб доповнення КУпАП статтями, аналогічними запропонованій, щодо провадження кожного виду господарської діяльності, що потребує видачі дозвільних документів (освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти; діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України тощо (наразі перелік видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, налічує 34 пункти – ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»)). А, якщо врахувати, що окрім ліцензування існують інші види дозвільних документів на провадження господарської діяльності, кількість таких спеціальних статей КУпАП у майбутньому буде конкурувати лише з кількістю статей КУпАП, якими встановлюється відповідальність за невиконання законних вимог осіб, що мають владні повноваження.

2. Сумнівною також видається пропозиція законопроекту встановити відповідальність за «неналежну організацію пасажирських перевезень, в тому числі незабезпечення потреб населення в перевезеннях та/або неврахування потреб на компенсацію витрат автомобільних перевізників на перевезення пільгових категорій пасажирів та здійснення перевезень за регульованими тарифами (нижчими ніж економічно обґрунтовані) під час формування бюджету, та/або неврахування механізмів виплати відповідної компенсації в договорі про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування» (нова ст. 133-3 КУпАП).

По-перше, запропонований текст диспозиції ст. 133-3 КУпАП є занадто абстрактним та не дозволяє чітко визначити, які саме дії посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організації пасажирських перевезень можна вважати суспільно шкідливими та, відповідно, такими, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

Крім того, у даному випадку важко визначити відповідальну посадову особу, а, отже, й суб'єкта вказаного адміністративного правопорушення. Адже організація пасажирських перевезень (із врахуванням змін до Закону України «Про автомобільний транспорт», передбачених проектом № 3870, зокрема, змінами до ст. 11 вказаного Закону) включає в себе: закупівлю суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів відповідно до законодавства про публічні закупівлі; визначення типової форми квитків на проїзд пасажирів і перевезення багажу на маршрутах загального користування; здійснення органами місцевого самоврядування компенсації особам, що мають відповідні пільги та зареєстровані на відповідній території, для чого мають передбачатись відповідні видатки у місцевих бюджетах тощо.

Враховуючи викладене вище, а також приписи ст. ст. 9 – 12 КУпАП про те, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути виключно фізична особа, порушення в сфері організації пасажирських перевезень державними органами та органами місцевого самоврядування більш доцільно, на нашу думку, оскаржувати до суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, а не встановлювати за них адміністративну відповідальність.

По-друге, у випадку прийняття законопроекту під час кваліфікації правопорушення може виникнути колізія між положеннями ч. 1 ст. 133-3 та ст. 164-12 «Порушення бюджетного законодавства» КУпАП, якою вже встановлена відповідальність, наприклад, за порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати або безпідставну відмову у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

До того ж, звертаємо увагу, що оскільки одним з основних елементів організації пасажирських перевезень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є закупівля суспільно важливих послуг з перевезення

пасажирів відповідно до законодавства про публічні закупівлі (див. ч. 1 ст. 11 Закону України «Про автомобільний транспорт» в редакції проекту № 3870), положення ст. 133-3 КУпАП можуть також конкурувати з положеннями ст. 164-14 КУпАП «Порушення законодавства про закупівлі». Враховуючи велику різницю у розмірах штрафів, передбачених пропонованою ст. 133-3 КУпАП та чинними ст. ст. 164-12, 164-14 КУпАП, такі можливості щодо «вільного вибору» кваліфікації правопорушень створюють значні корупційні ризики для осіб, що мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідні справи, а також нівелюють значення адміністративної відповідальності.

Також відповідно до приписів ч. 1 ст. 254 КУпАП про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол (за винятком випадків, передбачених у ст. 258 КУпАП). При цьому, неправильна кваліфікація правопорушення зумовлює складання протоколу за неналежне порушення і, відповідно, відсутність протоколу за справді вчинене правопорушення. З огляду на це у майбутньому *провадження може бути закрито з підстави відсутності події та складу правопорушення* (див. п. 1 ст. 247 КУпАП).

3. Законопроект містить також окремі техніко-юридичні недоліки. Зокрема, доповнення КУпАП новими статтями передбачає обов'язкове внесення відповідних змін до ст. 255 КУпАП для встановлення осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також змін до Глави 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» для визначення органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення. Однак відповідні зміни у даному проекті відсутні.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ругаєва



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/79659 від 04.03.2021



424122