УДК 351:352:340.13
DOI https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2025.44.04

Кім К. В., Продащук С. М., Шапатіна О. О.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ПІЛЬГОВИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ПАСАЖИРІВ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

У статті досліджено низку актуальних проблем щодо правового забезпечення компенсації пільгових перевезень пасажирів залізничним транспортом в Україні крізь призму виконання ним соціальної функції у межах та на підставі державної соціальної політики. Такий аналіз здійснений шляхом виявлення наслідків законодавчої бюджетної реформи в Україні у контексті децентралізації та з опорою на найсучаснішу судову практику та нормотворчість органів місцевого самоврядування в сфері договірно-правової взаємодії з управлінськими структурами залізничного транспорту стосовно здійснення компенсаційних виплат за перевезення окремих категорій пасажирів – членів громад, яким державою надано і гарантовано право на пільгове перевезення транспортом загального користування.

Зазначено специфіку державного регулювання та правового забезпечення основних напрямків функціонування і розвитку залізничного транспорту в Україні, зокрема, соціального напрямку, який є логічним продовженням соціальної політики держави. Описано нормативно-правову основу пільгового перевезення громадян залізничним транспортом в Україні та зазначено основні правові джерела щодо цього. Проаналізовано феномен і поняття пільгових пасажирських перевезень крізь призму різних аспектів.

Особлива увага приділена характеристиці правового механізму здійснення компенсаційних виплат за перевезення залізничним транспортом окремих категорій громадян, зокрема, у порівнянні його складових до здійснення бюджетної реформи 2016 року та після того. Окремо досліджено проблему стану, передумов і наслідків правової невизначеності та правових (у тому числі, судових) спорів стосовно визначення суб’єкту, відповідального за забезпечення і здійснення компенсаційних виплат залізничному транспорту за пільгові перевезення громадян в Україні. В результаті такого аналізу виявлено і додатково аргументовано, що саме українська держава в особі своїх органів (а не органи місцевого самоврядування) є тим суб’єктом, який є відповідальним за здійснення таких компенсацій, що пояснюється офіційним взяттям державою на себе соціальної функції загалом і, зокрема, гарантування громадянам певних пільг.

Ключові слова: *соціальна функція, державна соціальна політика, залізничний транспорт, правове забезпечення, соціальні пільги, пільгові перевезення пасажирів, компенсаційні виплати, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми. Залізничний транспорт в Україні є не лише однією з ключових і системоутворюючих галузей національної економіки, від якої залежить стійкість і ефективність промисловості, але й важливою складовою механізму соціальної держави, елементом забезпечення соціально-економічної стабільності в суспільстві. Це пояснюється наявністю зв’язку між його функціонуванням та досягненням певного соціального ефекту, обумовленого реалізацією українською державою соціальної політики у межах виконання соціальної функції, яка передбачає, у тому числі, гарантування пільгового перевезення окремих категорій громадян.

При цьому залізничний транспорт відчуває на собі всі негативні наслідки тривалих трансформаційних процесів в правовій, політичній та економічній сферах України, включаючи недосконаліть правової системи та непередбачуваність розвитку українського законодавства, а також відсутність сталої практики безумовної компенсації збитків від пільгового перевезення ним громадян. Такий стан речей позначається не лише на рівні фінансової стійкості залізничного транспорту та ефективності його функціонування, але закономірно породжує появу пов’язаних із цим негативних наслідків соціального і політико-правового характеру характеру, викриваючи справжню природу держави та ставлячи під сумнів її неспроможність здійснити задекларовану у Конституції України соціальну функцію та належним чином реалізувати закріплену на законодавчому рівні соціальну політику.

Аналіз досліджень. Різним аспектам проблематики державно-правового регулювання залізничного транспорту України, забезпечення його ефективності і розвитку в сучасних умовах присвячені дослідження багатьох учених, включаючи Ю.С. Бараша, І.С. Бєсєдіна, Н.І. Богомолову, В.Г. Галабурду, В.Л. Диканя, О.В. Диканя, Г.Д. Ейтутіса, Н.М. Колесникову, М.В. Корінь, О.О. Кравченка, Б.М. Лапідуса, Л.А. Мазо, М.В. Макаренка, Г.В. Обруч, В.О. Овчиннікової, Г.Є. Островерх, О.М. Полякову, Н.П. Терьошину, І. В. Токмакову, М.Ф. Трихункову, Ю.М. Цвєтову, О.В. Шраменко та інших. Питання пасажирських перевезень залізничним транспортом розкриті у працях А.А. Авдовського, І.М. Аксьонова, О.М. Громової, О.М. Гудкова, В.П. Гудкової, О.С. Гулай, В.О. Котик, В.В. Котик, Л.О. Позднякової, Є.М. Сича, О.М. Якименко, П.О. Яновського тощо, а компенсації за пільгові перевезення – О. Бутової та О. Ковшової.

Водночас актуальність заявленої тематики у контексті проблемного характеру підкреслюється необхідністю здійснення даного дослідження з огляду на найсучаснішу судову практику та нормотворчість органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Метою статті є виявлення та дослідження актуальних проблемних питань правового забезпечення компенсації пільгових перевезень пасажирів залізничним транспортом в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно статті 1 Закону України «Про транспорт», транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва, покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях. Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету і забезпечується державою [20]). В числі завдань державного управління в галузі транспорту встановлено забезпечення захисту законних інтересів підприємств і організацій транспорту та споживачів транспортних послуг і передбачено, що державне управління діяльністю транспорту здійснюється шляхом проведення та реалізації економічної (податкової, фінансово-кредитної, тарифної, інвестиційної) та соціальної політики, включаючи надання дотацій на пасажирські перевезення (стаття 3 зазначеного Закону).

Пасажирський залізничний транспорт загального користування, у свою чергу, має велике соціально-економічне значення, призначення якого у соціальній сфері держави розкривається у статті 2 Закону України «Про залізничний транспорт», згідно норм якої «залізничний транспорт… забезпечує …потреби населення в перевезеннях.…сприяє …соціальному і економічному розвитку...» [16]. Соціальна функція залізниць України закріплена й у Статуті залізниць України, у статті 100 якого встановлено, що «залізниці повинні забезпечувати потреби населення у пасажирських перевезеннях» [25].

На сьогодні єдиним оператором, перевізником та природним монополістом на ринку залізничних перевезень в Україні є Акціонерне товариство «Українська залізниця», власником якого є Кабінет Міністрів України, і яке складається з низки відокремлених філій. 30 травня 2018 року урядом України було прийнято розпорядження «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року», якою передбачаються певні реформістські заходи [20]. Однак, за спостереженнями учених, незважаючи на наявність такої стратегії, діяльність АТ «Укрзалізниця» супроводжує низка проблем, включаючи повільне реагування на виникаючі проблеми й реалізацію заходів щодо їх подолання [22].

Позитивні очікування щодо реформування залізничного транспорту в Україні пов’язуються з державною підтримкою та регулюванням, що має передбачати, у тому числі, бюджетне субсидіювання пасажирського комплексу; тарифне регулювання перевезень; розвиток спільного фінансування перевезень з місцевими бюджетами тощо [Цит.за: 8, с. 3]. При цьому «модель державного регулювання стратегічного розвитку залізниць має враховувати пріоритетні напрями розвитку транспортної галузі, розкриваючи інструменти формування стратегічних переваг за такими складовими розвитку, як інноваційно-виробнича, інвестиційна, соціальна, енергетична, екологічна та міжнародна складова» [26, с. 121]. У контексті тематики дослідження саме соціальна складова розвитку залізничного транспорту нас цікавить найбільше, оскільки вона є логічним продовженням соціальної політики держави.

Учені відзначають наявність специфіки втручання держави в процеси розвитку залізничного транспорту, з огляду на його вагомий статус в економіці країни, у тому числі, у вигляді

податкового внеску до державного бюджету [26, с. 115]. При цьому наукою розроблено достатньо підходів до структурування методів, інструментів і меж необхідного втручання держави в економічні процеси, зокрема, в сферу функціонування залізничного транспорту. Так, наприклад, І.Й. Плікус виділяє три групи таких методів, а саме: адміністративні (у вигляді регламентування (законодавство та ліцензійні умови) та нормування), економічні (примусові та заохочувальні) та соціально-психологічні [9], в числі яких - пільгові пасажири. Відповідно, наявність великої чисельності пільгових категорій населення, яким надано право безоплатного користування транспортом загального призначення, учена позначає в якості “інструменту впливу”, піклування про соціально незахищені верстви населення, складова загальної соціальної політики - як “передбачуваний вплив на підприємства та споживачів”, а неотримання підприємствами повної компенсації - як “реальний вплив на підприємства”, який оцінюється нею як такий, що не узгоджується з регулюванням тарифу та примусом з боку держави на виконання безоплатних послуг [там само].

Соціальна політика держави складається з багатьох елементів, одним із яких виступає забезпечення пільгових перевезень населення транспортом загального призначення. Право пільгового проїзду залізничним транспортом в Україні гарантується Законом України «Про залізничний транспорт», частиною 6 статті 9 якого закріплено, що для захисту інтересів окремих категорій громадян на пасажирських перевезеннях, у тому числі приміських, можуть передбачатися пільгові тарифи.

Феномен пільгових пасажирських перевезень дослідники характеризують з різних позицій. Так, він пов’язується зі змогою розвивати та розширювати економічну, соціальну та культурну активність регіонів, областей, міст, забезпечувати перевезення пасажирів до місць роботи, навчання, лікування, відпочинку [3]; із забезпеченням пільгових тарифів на низькому соціальному рівні, меншими за собівартість відповідних перевезень, для населення протягом усього часу існування перевезень [27]; з гарантіями стабільної економічної, політичної ситуації в країні [7], тобто з впевненістю та довірою громадян до держави та в її керівництва, з почуттям захищеності з боку держави [6].

Пільгові перевезення пасажирів залізничним транспортом в наукових джерелах розглядаються як основа соціальної політики держави, що має велике значення для суспільства та держави в цілому і визначаються як «складний процес, який відображає політику держави суспільного соціального спрямування, що базується на підтримці життєвого рівня населення країни та формуванні довіри серед населення до держави і дозволяє безкоштовно або зі встановленою знижкою, на підставі пільгового проїзного документа, здійснювати проїзд тій чи іншій особі, згідно з діючим законодавством» [6, с. 352].

Нормативно-правова основа пільгового перевезення громадян залізничним транспортом охоплює собою велике коло правових актів загальнодержавного і місцевого рівнів, включаючи низку Законів України щодо визначення правового статусу окремих категорій населення (у тому числі, ветеранів війни, військовослужбовців та членів їх сімей, ветеранів військової служби, осіб з інвалідністю, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, дітей тощо [наприклад: 19]), постанов Кабінету Міністрів України стосовно специфіки і порядку надання пільг щодо проїзду у залізничному транспорті територією України окремим категоріям населення, включаючи учасників бойових дій, ветеранів війни, дітей, студентів і учнів професійно-технічних навчальних закладів [наприклад: 14], Наказів Міністерства транспорту та зв’язку України щодо правил перевезення пасажирів залізничним транспортом України [наприклад: 12], Статут залізниць України та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тощо.

Так, у Статуті залізниць України закріплено, що тарифи на перевезення пасажирів залізничним транспортом (за винятком приміських пасажирських перевезень) встановлюються у порядку, що визначає Кабінет Міністрів України. Тарифи на перевезення пасажирів і багажу у приміському сполученні встановлюються відповідними залізницями за погодженням з місцевими органами виконавчої влади. У разі застосування тарифів, що не забезпечують рентабельності цих перевезень, збитки залізниць компенсуються з місцевих бюджетів (стаття 57).

Відповідно до пункту 5.1. розділу 5 Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України, затверджених Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 р. № 1196 [12], до пільгових перевезень належить безплатний проїзд та проїзд зі знижкою вартості проїзду, що надаються відповідно до міжнародних угод, законів України, постанов Кабінету Міністрів України тощо. Конкретний перелік категорій громадян, які користуються пільгами на залізничному транспорті, наведений в додатку 2 до зазначених Правил.

Проведення компенсаційних виплат за проїзд окремих категорій громадян залізничним транспортом здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 року № 1359 «Про затвердження Порядку розрахунку обсягів компенсаційних виплат за пільгові перевезення залізничним транспортом окремих категорій громадян» [17]. Нормами цього порядку передбачено, що компенсаційні виплати залізницям за пільгові перевезення окремих категорій громадян, яким таке право надано законом, здійснюється за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, а також субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на зазначені цілі (пункт 1 Порядку).

У цьому зв'язку маємо підкреслити, що правовий механізм здійснення відшкодування збитків за перевезення залізничним транспортом пільгових категорій громадян до 2016 року базувався на основі інституту цільових субвенцій з державного бюджету України на підставі відповідних державних програм соціального захисту окремих категорій громадян, зокрема, в частині щодо компенсаційних виплат за пільговий проїзд. Водночас Законом України «Про державний бюджет України на 2016 рік» [15] вперше не було передбачено субвенції місцевим бюджетам для виплати компенсації залізничному транспорту за перевезення пільгових категорій громадян. Окрім цього, з 1 січня 2017 року у контексті здійснення в Україні бюджетної децентралізації у межах реформи місцевого самоврядування з Бюджетного кодексу України (стаття 102) була вилучена норма, щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту [13]. Тим самим на той час відбулося погіршено стан законодавчої визначеності механізму компенсації втрат перевізникам внаслідок перевезення пільгових категорій населення.

Отже, відшкодування витрат на перевезення пільгових категорій населення залізничним транспортом може бути здійснено за рахунок місцевих бюджетів на договірній основі, що узгоджується з вимогами статті 7 Закону України «Про залізничний транспорт». Водночас згідно частини 6 статті 9 Закону «Про залізничний транспорт», збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг. На думку деяких дослідників, це означає, «що у випадку, коли орган місцевого самоврядування не приймає рішення про встановлення пільг деяким категоріям громадян, які мають право відповідно до чинного законодавства на безкоштовний проїзд залізничним транспортом, та не передбачає виплату компенсації за проїзд таких пільговиків АТ «Укрзалізниця» (її регіональним відділенням), остання може відмовляти пільговикам у пільговому проїзді (якщо прийме відповідне рішення)» [1].

Статтею 91 Бюджетного кодексу України визначено, що до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки, зокрема на: місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення (пункт б); компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян (пункт ґ) [2]. Таким чином, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень на підставі норм ст. ст. 26, 27 і 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] можуть передбачати видатки на компенсацію виплат за пільгове перевезення громадян залізничним транспортом, забезпечуючи при цьому контроль за ефективним і цільовим використанням коштів на зазначену мету.

Здійснення соціальних виплат за пільгове перевезення громадян, у тому числі, залізничним транспортом, відноситься до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Це означає, що такі повноваження мають забезпечуватися відповідним фінансуванням з боку

держави згідно з вимогами ч. 3 ст. 142 Конституції України, у тому числі, шляхом її участі у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансової підтримки місцевого самоврядування, та, зокрема, фінансуванням компенсаційних виплат на пільгове перевезення громадян. Отже, як слушно підкреслюють експерти, видатки на компенсацію пільгового перевезення громадян залізничним транспортом «можуть здійснюватись з бюджетів всіх органів місцевого самоврядування, але не обов’язково мають здійснюватись. Тобто кожна рада сама вирішує, на що саме вона буде витрачати кошти з урахуванням вимог Бюджетного кодексу, зокрема, його статті 91» [1]

Отже, у межах своїх повноважень з цього питання територіальні громади можуть ухвалювати відповідні рішення, зокрема, про здійснення видатків з місцевого бюджету на покриття гарантованих державою пільг, до яких за певними категоріями відноситься й пільгове перевезення залізничним транспортом, визначаючи і перелік осіб, для яких вони передбачають такі видатки на певний період, виходячи з фінансової спроможності свого місцевого бюджету. Відповідно, якщо місцевим самоврядуванням такого рішення не прийнято, «то підстав на укладання договору з АТ «Укрзалізниця» (її регіональними відділеннями) немає, як немає й мови про виплату їй компенсації з місцевого бюджету)» [1].

Так, наприклад, рішенням 2 сесії Могилів-Подільської міської ради Вінницької області від 23 грудня 2020 року № 29 «Про затвердження Програми фінансування видатків на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян в залізничному транспорті приміського сполучення на 2021-2022 роки», враховуючи лист Виробничого підрозділу Жмеринської дирекції залізничних перевезень від 16.10.2019р. №ДН 301-8/506, як зазначено у Рішенні, «з метою забезпечення соціального захисту окремих категорій громадян в частині пільгового проїзду в приміському пасажирському залізничному транспорті та забезпечення компенсаційних виплат виробничому підрозділу «Жмеринська дирекція залізничних перевезень» регіональної філії «Південно-Західна залізниця» ПАТ «Укрзалізниця» за перевезення окремих категорій громадян» у зв’язку «з відсутністю відшкодування компенсаційних виплат за пасажирські перевезення з Державного бюджету», було затверджено важливі і необхідні нормативно-правові акти – «Програму фінансування видатків на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян в залізничному транспорті приміського сполучення на 2021-2022 роки» та «Порядок проведення компенсаційних виплат за пільгові перевезення в залізничному транспорті приміського сполучення окремих категорій громадян» з покладанням на фінансово-економічне управління міської ради забезпечення фінансування цієї Програми в межах коштів, передбачених бюджетом міста на 2021-2022 роки, а на управління праці та соціального захисту міської ради – її організаційне супроводження [17].

Один із аспектів правової невизначеності щодо компенсації пільгового перевезення громадян залізничним транспортом полягає у тому, що у той час, як спеціальні закони, якими надано право окремим категоріям населення право на пільгове перевезення залізничним транспортом, є чинними, фінансове забезпечення таких пільг державою скасовано.

Згідно з вимогами ч. 2 ст. 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Так само держава в особі своїх органів, а також органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед суб'єктами господарювання. Компенсаторний механізм відшкодування залізничному транспорту збитків, які несе останній внаслідок перевезення пільгового контингенту пасажирів, передбачений законодавцем задля забезпечення правовідновлюваних установок для діяльності суб’єктів-перевізників. Розраховуючи на компенсацію за пільгові перевезення пасажирів, залізничний транспорт відстоює законну можливість позбутися дійсно понесених збитків та запобігти зменшення майбутньої передбачуваної вигоди [24, с. 83].

Системний аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що соціальні пільги на пасажирські перевезення мають загальнодержавне, а не місцеве значення. Про це свідчить, зокрема, те, що розроблення і виконання загальнодержавних програм, у тому числі, соціального розвитку належать до основних завдань Кабінету Міністрів України (ст. 116 Конституції України). Однак, як підкреслює Асоціація міст України у своєму Експертному висновку

щодо застосування норм права у сфері бюджетних відносин та порядку фінансування компенсаційних виплат на пільгове перевезення громадян від 20 березня 2023 року, незважаючи на приписи законодавства, Кабінетом Міністрів України державної цільової програми щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремим категоріям громадян не було розроблено. Всупереч вимогам законів держава в особі Кабінету Міністрів України самоусунулась від фінансування з державного бюджету гарантованих нею пільг щодо проїзду окремих категорій громадян, які були встановлені рішенням державних органів [4, с. 4] .

Чинним законодавством України не передбачено такої підстави для звільнення від відповідальності, як відсутність у боржника необхідних коштів. Конституційний Суд України неодноразово висловлював правову позицію щодо неможливості поставити гарантовані законом виплати, пільги тощо у залежність від видатків бюджету. Наприклад, у Рішенні у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 року Суд наголосив, що невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави (підпункт 3.2) [23]. Така позиція відображена і в практиці Європейського Суду з прав людини, яка визнана в Україні джерелом права [наприклад, див.: 5].

Аналогічний підхід відображений і у висновках об`єднаної палати Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, викладених в Постанові від 09 червня 2023 року у справі № 916/3938/21. в якій остаточно знайшло своє розв'язання питання щодо того, «за рахунок якого бюджету - державного чи місцевого має бути здійснена компенсаційна виплата за пільговий проїзд окремих категорій громадян» (пункт 10.1. Постанови) [11]. Отже, розглянувши касаційну скаргу Акціонерного товариства «Українська залізниця» в особі регіональної філії «Одеська залізниця» акціонерного товариства «Українська залізниця» на постанову Південно-Західного апеляційного господарського суду від 18.10.2022 зі справи № 916/3938/21 за позовом Укрзалізниці до Великодолинської селищної ради Одеського району Одеської області (надалі – Рада) про стягнення компенсації за пільгові перевезення пасажирів у розмірі 253 859,82 грн., Верховний Суд підкреслив, що «стаття 91 БК України передбачає видатки, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, але не обов`язково мають здійснюватися, тобто кожна рада сама приймає рішення стосовно здійснення витрат з бюджету відповідно до вказаної статті» (пункт 10.3.); що «збитки перевізника на перевезення пасажирів, яким пільги були надані законами України, мають компенсуватися за рахунок державного бюджету, а їх віднесення на видатки місцевих бюджетів може здійснюватися лише в межах субвенції державного бюджету місцевим бюджетам та/або на договірній основі органу місцевого самоврядування з перевізником, та/або у разі прийняття цим органом рішення про здійснення видатків на такі цілі з відповідного бюджету. І цей висновок стосується правовідносин, що виникли після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України» від 20 грудня 2016 р № 1789-VIII» (пункт 10.5. Постанови). На цій основі Верховний Суд «дійшов правильного висновку про відсутність підстав для покладення на Раду зобов`язань, боржником яких є держава» (пункт 59 Постанови).

Висновки. Пасажирський залізничний транспорт загального користування в Україні є складовим механізму соціальної держави, важливим елементом реалізації державної соціальної політики. Одним із проявів виконання ним соціальної функції є здійснення пільгових перевезень окремих категорій громадян, яким законом надано таке право.

Нормативно-правова основа пільгового перевезення громадян залізничним транспортом включає Закони України щодо визначення правового статусу окремих категорій населення, постанови Кабінету Міністрів України в частині специфіки і порядку надання пільг щодо проїзду у залізничному транспорті, Накази Міністерства транспорту та зв’язку України щодо правил перевезення пасажирів залізничним транспортом України, Статут залізниць України, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування тощо. Правовими джерелами в цій сфері є, окрім іншого, рішення Європейського Суду з прав людини і судових органів України, зокрема, Конституційного Суду і Верховного Суду.

Основу правового механізму відшкодування збитків за перевезення залізничним транспортом пільгових категорій громадян до 2016 року складав інститут цільових субвенцій з державного бюджету України, після того -ухвалення органами місцевого самоврядування рішень про здійснення видатків з місцевого бюджету на покриття гарантованих державою пільг.

Численні правові (і судові) спори щодо отримання залізничним транспортом законних компенсацій за пільгове перевезення громадян породжені недосконалістю чинного законодавства та невиконанням державою в особі своїх органів, зокрема, Кабінету Міністрів України, своїх конституційних обов’язків. Саме українська держава, а не органи місцевого самоврядування, є зобов’язаним суб’єктом щодо забезпечення повної компенсації за пільгові перевезення, невиконання чого є порушенням встановленого правового порядку.

Використана література:

1. Бутова О., Ковшова О. «Залізнична» компенсація: шляхи врегулювання проблеми. Місцеве самоврядування, квітень, 2017. №4. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/april/issue-4/article-26722.html
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text
3. Гудкова В.П. Сфера пасажироперевезень як узагальнююча соціально-економічна категорія. Збірник наукових праць ДЕТУТ. Серія «Економіка і управління». К., 2012. Вип.19. С. 20 – 30.
4. Експертний висновок Асоціації міст України щодо застосування норм права у сфері бюджетних відносин та порядку фінансування компенсаційних виплат на пільгове перевезення громадян від 20.03.2023 р. 5 с. https://auc.org.ua/sites/default/files/ekspertnyy_vysnovok.pdf
5. Кечко проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини від 8 листопада 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_025#Text
6. Котик В.В., Гулай О.С. Узагальнення понять «пасажирські залізничні перевезення» та «пільгові пасажирські залізничні перевезення» у контексті соціально-економічних перетворень. БізнесІнформ, № 12/2012. С. 350-353. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2012-12_0-pages-350_353.pdf
7. Котик В. О. Державне регулювання підвищення ефективності функціонування пасажирських перевезень : автореф. дис… канд.. екон. наук: 08.00.03. ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Х., 2008. 20 с.
8. Мірошник Р., Федак К. Стратегічні напрями розвитку залізничного транспорту в Україні. *Економіка та суспільство*, 2021. № 32. https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/817/784
9. Плікус І.Й. Державне регулювання діяльності підприємств пасажирського автотранспорту. Фінанси України, 2005. №4. С. 133–139. URL: https://www.researchgate.net/publication/332264348_DERZAVNE_REGULUVANNA_DIALNOSTI_PIDPRIEMSTV_PASAZIRSKOGO_AVTOTRANSPORTU
10. Порядок розрахунку обсягів компенсаційних виплат за пільгові перевезення залізничним транспортом окремих категорій громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-2009-%D0%BF#Text
11. Постанова об`єднаної палати Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 09 червня 2023 року у справі № 916/3938/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111484356
12. Правила перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України: затверджено Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 27 грудня 2006 року № 1196. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0310-07#Text
13. Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України: Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1789-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text
14. Про встановлення пільгового тарифу на перевезення дітей залізничним транспортом: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2004-%D0%BF#Text
15. Про державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text
16. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 р.№ 273/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text

17. Про затвердження Програми фінансування видатків на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян в залізничному транспорті приміського сполучення на 2021–2022 роки: Рішення 2 сесії Могилів-Подільської міської ради Вінницької області від 23 грудня 2020 р. № 29. URL: https://data.gov.ua
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
19. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text
20. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р#n13
21. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text
22. Редько В.Є., Кердан О.С., Кердан В.Ю. Формування стратегічних орієнтирів діяльності підприємств залізничного транспорту. *Інноваційна економіка*. 2019. № 81 (7–8). С. 63–68.
23. Рішення Конституційного Суду Україні від 9 липня 2007 р. у справі про соціальні гарантії громадян (Справа N 1-29/2007). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07#Text
24. Рубан О. О. Реалізація компенсаційної функції в цивільному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2020. Вип. 61 Т. 1 С. 83.
25. Статут залізниць України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. N 457. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%B3#Text
26. Токмакова І.В., Овчиннікова В.О., Корінь М.В. Напрямки та інструменти державного регулювання стратегічного розвитку залізничного транспорту. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2020. № 69. С. 114-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2020_69_14
27. Яновський П. О. Пасажирські перевезення : навчальний посібник. Київ: НАУ, 2008. 469 с.

References:

1. Butova O., Kovshova O. (2017). «Zaliznychna» kompensatsiia: shliakhy vrehuliuvannia problemy. Mistseve samovriaduvannia, kviten, 2017. [Local self-government, April, 2017]. № 4. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/april/issue-4/article-26722.html [in Ukrainian].
2. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 r. (2010). [Budget Code of Ukraine dated July 8, 2010]. № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text [in Ukrainian].
3. Hudkova V.P. (2012). Sfera pasazhyroperevezen yak uzahalniuiucha sotsialno-ekonomichna katehoriia. Zbirnyk naukovykh prats DETUT [Collection of scientific papers DETUT]. Seriia «Ekonomika i upravlinnia». K. Vyp.19. S. 20 – 30 [in Ukrainian].
4. Ekspertnyi vysnovok Asotsiatsii mist Ukrainy shchodo zastosuvannia norm prava u sferi biudzhetnykh vidnosyn ta poriadku finansuvannia kompensatsiinykh vyplat na pilhove perevezennia hromadian vid 20.03.2023 r. (2023). [Expert opinion of the Association of Cities of Ukraine regarding the application of legal norms in the field of budgetary relations and the procedure for financing compensatory payments for preferential transportation of citizens dated March 20, 2023]. 5 s. https://auc.org.ua/sites/default/files/ekspertnyy_vysnovok.pdf [in Ukrainian].
5. Kechko proty Ukrainy: Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny vid 8 lystopada 2005 roku. (2005). [Kechko v. Ukraine: Decision of the European Court of Human Rights of November 8, 2005]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_025#Text [in Ukrainian].
6. Kotyk V.V., Hulai O.S. (2005). Uzahalnennia poniat «pasazhyrski zaliznychni perevezennia» ta «pilhovi pasazhyrski zaliznychni perevezennia» u konteksti sotsialno-ekonomichnykh peretvoren. BiznesInform [BusinessInform]. № 12/2012. S. 350-353. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2012-12_0-pages-350_353.pdf [in Ukrainian].
7. Kotyk V. O. (2008). Derzhavne rehuliuvannia pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia pasazhyrskykh perevezen : avtoref. dys… kand.. ekon. nauk: 08.00.03. KhNU im. V.N. Karazina. [KhNU named after V.N. Karazin]. Kh. 20 s. [in Ukrainian].
8. Miroshnyk R., Fedak K. (2021). Stratehichni napriamy rozvytku zaliznychnoho transportu v Ukraini. Ekonomika ta suspilstvo [Economy and society]. № 32. https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/817/784 [in Ukrainian].

9. Plikus I.I. (2005). Derzhavne rehuliuvannia diialnosti pidpryiemstv pasazhyrskoho avtotransportu. Finansy Ukrainy [Finances of Ukraine]. № 4. P. 133 –139. URL: https://www.researchgate.net/publication/332264348_DERZAVNE_REGULUVANNA_DIALNOSTI_PIDPRIEMSTV_PASAZIRSKOGO_AVTOTRANSPORTU [in Ukrainian].
10. Poriadok rozrakhunku obsiahiv kompensatsiinykh vyplat za pilhovi perevezennia zaliznychnym transportom okremykh katehorii hromadian: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrudnia 2009 r. (2009). [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2009]. № 1359. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-2009-%D0%BF#Text [in Ukrainian].
11. Postanova ob`iednanoi palaty Kasatsiinoho hospodarskoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu vid 09 chervnia 2023 roku u spravi № 916/3938/21. (2023). [Resolution of the joint chamber of the Commercial Court of Cassation as part of the Supreme Court dated June 9, 2023 in case No. 916/3938/21]. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/111484356 [in Ukrainian].
12. Pravyla perevezennia pasazhyriv, bahazhu, vantazhobahazhu ta poshty zaliznychnym transportom Ukrainy: zatverdzheno Nakazom Ministerstva transportu ta zviazku Ukrainy vid 27 hrudnia 2006 roku № 1196 (2006). [approved by the Order of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine dated December 27, 2006 No. 1196]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0310-07#Text [in Ukrainian].
13. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho Kodeksu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 20 hrudnia 2016 r. № 1789-VIII (2016). [Law of Ukraine dated December 20, 2016 No. 1789-VIII]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text [in Ukrainian].
14. Pro vstanovlennia pilhovoho taryfu na perevezennia ditei zaliznychnym transportom: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lypnia 2004 roku № 976. (2004). [Resolution No. 976 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 28, 2004]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2004-%D0%BF#Text [in Ukrainian].
15. Pro derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2016 rik: Zakon Ukrainy vid 25 hrudnia 2015 r. № 928-VIII (2015). [Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 928-VIII]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19#Text [in Ukrainian].
16. Pro zaliznychnyi transport: Zakon Ukrainy vid 4 lypnia 1996 r. № 273/96-VR (1996). [Law of Ukraine dated July 4, 1996 No. 273/96-VR]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].
17. Pro zatverdzhennia Prohramy finansuvannia vydatkiv na kompensatsiini vyplaty za pilhovyi proizd okremykh katehorii hromadian v zaliznychnomu transporti prymiskoho spoluchennia na 2021-2022 roky: Rishennia 2 sesii Mohyliv-Podilskoi miskoi rady Vinnytskoi oblasti vid 23 hrudnia 2020 r. № 29 (2020). [Decision of the 2nd session of the Mogilev-Podilskyi City Council of the Vinnytsia Region from December 23, 2020. No. 29]. URL: https://data.gov.ua [in Ukrainian].
18. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR (1997). [Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-VR]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].
19. Pro okhoronu dytynstva: Zakon Ukrainy vid 26 kvitnia 2001 r. № 2402-III (2001). [Law of Ukraine dated April 26, 2001 No. 2402-III]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text [in Ukrainian].
20. Pro skhvalennia Natsionalnoi transportnoi stratehii Ukrainy na period do 2030 r.: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 travnia 2018 r. № 430-r (2018). [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 30, 2018 No. 430]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p#n13 [in Ukrainian].
21. Pro transport: Zakon Ukrainy vid 10 lystopada 1994 r. № 232/94-VR (1994). [Law of Ukraine dated November 10, 1994 No. 232/94- VR]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].
22. Redko V.Ie., Kerdan O.S., Kerdan V.Iu. (2019). Formuvannia stratehichnykh oriientyriv diialnosti pidpryiemstv zaliznychnoho transportu. Innovatsiina ekonomika [Innovative economy]. № 81 (7–8). S. 63–68. [in Ukrainian].
23. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukraini vid 9 lypnia 2007 r. u spravi pro sotsialni harantii hromadian (Sprava N 1-29/2007) (2007). [Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated July 9, 2007. in the case of social guarantees of citizens (Case No. 1-29/2007)]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07#Text [in Ukrainian].

24. Ruban O. O. (2020). Realizatsiia kompensatsiinoi funktsii v tsyvilnomu pravi. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia «Pravo» [Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University]. Vyp. 61 T. 1 S. 83. [in Ukrainian].
25. Statut zaliznyts Ukrainy: zatverdzheno postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 kvitnia 1998 r. N 457 (1998). [approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 6, 1998. No. 457]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF?find=1&text=%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%B3#Text [in Ukrainian].
26. Tokmakova I.V., Ovchynnikova V.O., Korin M.V. (2020). Napriamky ta instrumenty derzhavnoho rehuliuvannia stratehichnoho rozvytku zaliznychnoho transportu. Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti [Herald of the economy of transport and industry]. № 69. S. 114-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2020_69_14 [in Ukrainian].
27. Yanovskyi P. O. (2008). Pasazhyrski perevezennia: navchalnyi posibnyk. Київ: НАУ [Kyiv: NAU]. 469 s. [in Ukrainian].

Kim K. V., Prodashchuk S. M., Shapatina O. O. Legal security of compensation for preferential passenger transportation by rail in Ukraine: current problems

The article examines a number of current problems regarding the legal security of compensation for preferential rail passenger transportation in Ukraine through the prism of its performance of a social function within and on the basis of state social policy. Such analysis was carried out by identifying the consequences of legislative budget reform in Ukraine in the context of decentralization and relying on the most modern judicial practice and rulemaking of local governments in the field of contractual and legal interaction with railway transport management structures regarding the implementation of compensation payments for the transportation of certain categories of passengers - members of communities, who are granted and guaranteed by the state the right to preferential transportation by public transport.

The specifics of state regulation and legal support for the main areas of functioning and development of railway transport in Ukraine are indicated, in particular, the social direction, which is a logical continuation of the state's social policy. The regulatory and legal basis of preferential transportation of citizens by rail in Ukraine is described and the main legal sources for this are indicated. The phenomenon and concept of preferential passenger transportation are analyzed through the prism of various aspects.

Special attention is paid to the characteristics of the legal mechanism for making compensation payments for rail transportation of certain categories of citizens, in particular, in comparing its components before the implementation of the 2016 budget reform and after. The problem of the state, prerequisites and consequences of legal uncertainty and legal (including judicial) disputes regarding the determination of the entity responsible for ensuring and making compensation payments to railway transport for preferential transportation of citizens in Ukraine is separately investigated. As a result of this analysis, it was revealed and further argued that it is the Ukrainian state represented by its bodies (and not local self-government bodies) that is the entity responsible for implementing such compensations, which is explained by the official assumption by the state of the social function in general and, in particular, the guarantee of certain benefits to citizens.

Key words: *social function, state social policy, railway transport, legal security, social benefits, preferential passenger transportation, compensation payments, local self-government.*