



УДК 342.9

## УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ

Дубинський О.Ю., к. ю. н., доцент  
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

У статті аналізується сучасний стан національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті. Характеризуються наявні недоліки та прогалини, пропонуються шляхи вдосконалення національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті.

**Ключові слова:** транспорт, додержання законодавства, державний контроль, національне законодавство, недоліки законодавства, удосконалення законодавства.

В статье анализируется современное состояние национального законодательства, регулирующего государственный контроль соблюдения законодательства на транспорте. Характеризуются имеющиеся недостатки и пробелы, предлагаются пути совершенствования национального законодательства, регулирующего государственный контроль соблюдения законодательства на транспорте.

**Ключевые слова:** транспорт, соблюдение законодательства, государственный контроль, национальное законодательство, недостатки законодательства, совершенствование законодательства.

### Dubynskyi O.Yu. IMPROVEMENT OF NATIONAL LEGISLATION GOVERNING THE STATE CONTROL OF THE CONTROL OF LEGISLATION ON TRANSPORT

The article analyzes the current state of the national legislation, which regulates state control over compliance with the legislation on transport. The existing shortcomings and gaps are described and, accordingly, ways of improving the national legislation, which regulates state control over observance of the legislation on transport, are proposed.

**Key words:** transport, compliance with legislation, state control, national legislation, shortcomings of legislation, improvement of legislation.

**Постановка проблеми.** Фундаментальною засадою ефективного здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті є, незважаючи на деяку тавтологічність, власне національне законодавство як підґрунтя, з одного боку, реалізації державного контролю у визначених законом межах і порядку, з іншого – безумовного додержання учасниками транспортних правовідносин установлених норм, правил, стандартів тощо. Здебільшого саме недосконалістю нормативно-правової бази можна пояснити відсутність чи недостатність дієвого контролю. Тому, зважаючи на високу динамічність розвитку транспортної сфери, актуальним є постійний моніторинг і вдосконалення національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти вдосконалення державного контролю загалом і в транспортній галузі зокрема досліджували В. Авер'янов, І. Булгакова, Г. Галімішина, В. Гаращук, Т. Гуржій, Е. Демський, А. Мілашевич, В. Міщук, А. Собакарь, М. Шелухін, В. Шудріков та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, незважаючи на значний науковий доробок у цій сфері, сучасний стан національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, зумовлює необхідність подальшого пошуку шляхів його вдосконалення.

**Метою статті** є дослідження шляхів удосконалення національного законодавства,

яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті.

**Виклад основного матеріалу.** Як слушно зазначається в Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р, реалізація регуляторної політики з дотриманням балансу інтересів фізичних осіб, суб'єктів господарювання та держави є однією з передумов покращення умов ведення бізнесу та підвищення інвестиційної привабливості держави. У свою чергу, ефективно та належне функціонування системи державного контролю у сфері господарської діяльності сприяє реалізації регуляторної політики та наглядової функції держави в критично важливих областях суспільних відносин [1]. Однією з таких стратегічно важливих сфер, на нашу думку, є транспортна.

Національне законодавство, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, складається з багатьох нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед них: 1) Конституція України; 2) Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, Водний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України; 3) закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності», «Про транспорт», «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про міський електричний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період», «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через Державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну», «Про державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації», «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про трубопровідний транспорт», «Про внесення зміни до ст. 292 Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за втручання в роботу об'єктів трубопровідного транспорту», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та інші; 4) Указ Президента України «Про Положення про Міністерство інфраструктури України» та ін.; 5) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті», «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України», «Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України», «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті», «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом» та інші; 6) розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р.», «Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю)» тощо; 7) накази Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Правил повітряних перевезень пасажирів і багажу», «Про затвердження Змін до Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства», «Про затвердження Інструкції про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України»; 8) накази Державної авіаційної служби України «Про затвердження Авіаційних правил України «Загальні правила польотів у повітряному просторі України»» та інші.

Проте, на нашу думку, незважаючи на значний масив нормативно-правових актів різної юридичної сили, що регулюють державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, загалом національне законодавство в досліджуваній сфері не позбавлене прогалин і недоліків.

Варто погодитися з Т. Гуржієм, який стверджує, що аналіз правових джерел регламентації державного контролю, зокрема у сфері безпеки дорожнього руху, залишає подвійне враження. З одного боку, на думку автора, протягом останніх років правове забезпечення галузевого контролю зробило відчутний крок вперед, проте, з іншого боку, динаміка позитивних зрушень є досить повільною: більшість законодавчих новел є

фрагментарними, адже уточнюють наявні положення та не мають концептуального характеру, не завжди відповідають вимогам критеріїв якості та доцільності, основні аспекти державного контролю охоплені здебільшого відомчими правовими актами [2]. Цілком поділяємо думку автора і стосовно того, що кореспондуючі норми містяться у величезному масиві нормативно-правових актів, про що йшлося вище, і що, у свою чергу, призводить до ускладнень правозастосування.

Навіть більше, не всі аспекти державного контролю за додержанням законодавства на транспорті взагалі врегульовано, що особливо яскраво помітно у сферах промислового та відомчого контролю тощо. Так, одним з основоположних законодавчих актів у галузі державного контролю за додержанням законодавства на транспорті є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який окреслює загальні моменти та принципи державного контролю, проте не враховує особливості державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Це ж можна сказати про закони України «Про транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про міський електричний транспорт», «Про залізничний транспорт» і в інших секторах транспортно-комплексу України. Адже в транспортній сфері відсутній спеціальний закон, який би узгоджувався із загальними положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і водночас враховував специфіку галузі.

Ще однією проблемою національного законодавства у сфері контролю на транспорті, як і в інших областях правовідносин в Україні, є невідповідність норм законодавства зобов'язанням України, передбаченим Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої.

Тому вважаємо, що нагальною є необхідність ухвалення галузевого спеціального закону, який би всебічно врегулював питання державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, розкривав би сутність даної правової категорії (нині не закріплена законодавчо), адміністративно-правові засади, порядок, процедури, форми, методи й особливості здійснення контрольних заходів за видами транспорту, окреслював вичерпне коло суб'єктів контролю, сфери їхньої компетенції, функції, права й обов'язки, підстави для притягнення до відповідальності, засади взаємодії й інші важливі нюанси, водночас охоплював усі без винятку види транспорту, які входять до єдиної транспортної системи України.

Так, наприклад, сьогодні не існує нормативного акта, який би чітко і повно врегулював адміністративно-правові засади здійснення державного контролю за додержанням законодавства на промисловому транспорті. Необхідно також законодавчо встановити перелік контролюючих органів на промисловому транспорті, розділити межі їхньої компетенції



та повноваження, окреслити коло відповідальності для підвищення ефективності державного контролю в даній сфері.

Аналогічна ситуація має місце й у сфері відомчого транспорту. Зокрема, у ст. 21 Закону України «Про транспорт» [3] відомчий транспорт виділяється як окремий вид в єдиній транспортній системі, проте особливості правового регулювання та контролю на відомчому транспорті залишаються неврегульованими належним чином. Спеціальна нормативно-правова база державного контролю за додержанням законодавства саме на цьому виді транспорту майже відсутня; окремі аспекти регламентуються фрагментарно лише на рівні небагатьох підзаконних нормативних актів, які наводилися раніше. Невизначеним залишається склад суб'єктів державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті, окрім служби безпеки дорожнього руху, щодо діяльності якої є лише окремі вказівки, а форми і методи контролю за виключенням відомчої реєстрації й обліку транспортних засобів залишаються невизначеними.

Як слушно зазначає в даному контексті О. Косенко, для значної частини контролюючих органів законом визначаються лише повноваження, тоді як підстави та методика здійснення контролю прописуються в підзаконних правових актах [4], із чим цілком погоджуємося.

Також, виходячи з наведеного раніше переліку основних нормативно-правових актів, які сьогодні регулюють державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, варто зауважити, що не за всіма видами транспорту наявні затверджені критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від проведення господарської діяльності в тій чи іншій сфері, що призводить до того, що на практиці застосовується проведення планових заходів державного контролю з періодичністю, визначеною для суб'єктів господарюванням з низьким ступенем ризику, що спотворює реальний стан речей у галузі. Навіть більше, на тих видах транспорту, де такі критерії прийнято, їх застосування не завжди є достатньо обґрунтованим через розроблення без урахування низки чинників та показників, притаманних тому чи іншому виду транспорту, сучасних ринкових умов і механізмів.

Крім того, прикметною рисою сучасного національного законодавства з державного контролю є той факт, що зазвичай орган державного контролю у сфері транспорту підпорядкований державному органу, що формує політику в транспортній сфері, – Міністерству інфраструктури України. Так, Державна служба України з безпеки на транспорті є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра інфраструктури. Державна служба морського та річкового транспорту України, Державна авіаційна служба (Державіаслужба) також координується Кабінетом Міністрів України через міністра інфраструктури тощо. Це, на наш погляд, знижує ефективність контрольних заходів у галузі і потребує закріплення на

законодавчому рівні незалежності та самостійності Укртрансбезпеки як неупередженого органу державного контролю.

Під час дослідження питання вдосконалення національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, особливу увагу варто звернути, на наш погляд, на питання мораторію на проведення планових контрольних заходів і обмеження виключним переліком підстав для позапланових заходів контролю.

Так, з метою покращення умов діяльності суб'єктів господарювання до завершення реформування та становлення ефективної системи державного нагляду (контролю) мораторій неодноразово запроваджувався ще із 2009 р. в окремих галузях [1]. Нині має місце мораторій і в транспортній сфері, що регламентується Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1728–VIII (редакція від 1 січня 2018 р.) [5] та постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6]. Зокрема, у Переліку стосовно сфери транспорту міститься лише Державіаслужба, на яку не поширюється дія мораторію. Натомість на Укртрансбезпеку поширюється дія мораторію до 31 грудня 2018 р. щодо проведення планових заходів зі здійснення державного контролю, а позапланові заходи державного контролю здійснюються лише з визначених підстав [5].

Громадські активісти, народні депутати та, звісно ж, контролюючі органи дискутують щодо перегляду умов мораторію, адже ним зловживають недобросовісні підприємці, захистити від яких споживачів (зокрема, транспортних послуг) за нових правил держава не може [7].

Л. Якимець акцентує увагу на тому, що введення мораторію суперечить положенню ч. 3 ст. 42 Конституції України, яким чітко передбачено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [8]. До введення в дію мораторію, на думку автора, споживачі товарів і послуг і так не тишилися із практичної реалізації захисту своїх прав, спираючись на положення Конституції України та Закону України «Про захист прав споживачів», а в умовах сьогоднішнього і ця мізерна можливість нівелюється, оскільки держава фактично самоусувається від виконання завдань, які є основоположними та закладеними Основним законом України, а населення безсиле в захисті своїх прав та подоланні явних порушень у сфері торгівлі, виконанні робіт та наданні послуг. Крім того, мораторій на проведення заходів державного контролю значно погіршив показники аварійності на автошляхах України за участю ліцензованого автомобільного транспорту [9].

На нашу ж думку, мораторій доцільно скасувати, віддаючи перевагу поміркованому, адекватному реаліям сьогодення і досвіду розвинених європейських країн поєднанню планових і позапланових заходів з урахуванням критеріїв ризикованості й інших обставин, удосконалюючи водночас адміністративно-правовий статус суб'єкта, що контролює.

Також доречно звернути увагу на те, що у вищезгаданому Законі України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» анонсовано доцільність розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України концепції та плану заходів із реформування системи державного контролю з метою впровадження ризик-орієнтованого підходу до його здійснення, що передбачено реалізувати до 1 липня 2018 р. на підставі Прикінцевих положень Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5], проте даний підхід не впроваджено ані на практиці, ані формально. На нашу думку, відсутність належного практичного застосування ризик-орієнтованого підходу під час планування та проведення заходів державного контролю і, як зазначалося раніше, відсутність затверджених критеріїв оцінювання ступеня ризику від провадження господарської діяльності на тих чи інших видах транспорту знижує рівень державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, якість і безпеку транспортних послуг.

Крім того, не поширене і практичне застосування уніфікованих форм актів із переліком питань під час проведення заходів державного контролю. Такі форми і переліки питань нормативно затверджені лише на окремих видах транспорту, наприклад, на залізничному.

Іншим недоліком сучасного законодавства в досліджуваній сфері, без сумнівів, є низький рівень відповідальності підконтрольних суб'єктів, органів, що контролюють, їх посадових осіб. Адже, наприклад, на автомобільному транспорті під час визначення розміру адміністративно-господарського штрафу за недодержання законодавства і досі діє прив'язка до «неоподаткованого мінімуму доходу громадян» (тобто 17 грн), що вже давно не використовується в системі оподаткування фізичних осіб. Тому вважаємо за доцільне встановлювати розмір штрафу в кратній величині до розміру мінімальної заробітної плати чи прожиткового мінімуму громадян. Крім того, потребує закріплення вичерпний перелік підстав для притягнення до того чи іншого виду відповідальності за порушення чи недотримання законодавства на транспорті.

З наведеним вище питанням тісно пов'язана відсутність системи моніторингу й оцінювання результатів повсякчасної діяльності органів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Так, згідно з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», передба-

чена необхідність встановлення вимог до звіту виконання річних та комплексного планів здійснення заходів державного контролю та визначення нормативів оцінювання діяльності посадових осіб, які беруть участь у таких заходах, регулярне проведення оцінювання діяльності таких осіб за встановленими нормативами [10]. Проте загальні вимоги до звітів виконання планів заходів державного контролю, як і нормативи оцінювання, так і не ухвалені, що дозволяє контролюючим органам викладати у звітах про свою діяльність лише позитивну інформацію [1], що вважаємо недопустимим чинником, який порушує принцип відкритості та публічності. Досить часто інспектори під час вжиття контрольних заходів орієнтуються лише на кількісні показники, маючи на меті лише виявлення правопорушень, а не роботу з їх попередження. У зв'язку із цим пропонуємо розробити та запровадити єдиний підхід до оцінювання ефективності й оприлюднення результатів контрольних заходів, здійснюваних Укртрансбезпекою й іншими суб'єктами державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, який би базувався на обґрунтованих і зрозумілих якісних і кількісних показниках та був затверджений відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

**Висновки.** Отже, підбиваючи підсумки, пропонуємо такі основні заходи з удосконалення національного законодавства, що регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті: 1) розробити проект і ухвалити Закон України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», який буде комплексно врегульовувати адміністративно-правові засади, зокрема суб'єктно-об'єктний склад, їхній адміністративно-правовий статус, порядок, процедури й особливості, форми і методи державного контролю за додержанням законодавства в розрізі окремих видів транспорту, а також підстави й наслідки притягнення до відповідальності за порушення законодавства на транспорті; 2) закріпити визначення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (у ст. 1 Закону України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті») у такій редакції: «це одночасно одна з основних управлінських функцій держави та її безпосередня діяльність, яка здійснюється уповноваженими на те державними органами в єдиній транспортній системі України з метою повсякчасного та повсюдного забезпечення законності, верховенства права та дисципліни в транспортних правовідносинах шляхом встановлення фактичного стану об'єктів контролю (єдиної транспортної системи та її елементів), їхньої відповідності/невідповідності затвердженим нормам, стандартам і правилам, з'ясування причин такої невідповідності і реалізації заходів (форм і методів контролю) з їх усунення та превенції виникнення в подальшому»; 3) розробити та затвердити постановою Кабінету Міністрів України Концепцію (і відповідний план заходів) з упровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного контролю за до-



держанням законодавства на транспорті, яка б містила й обґрунтовані критерії ризикованості за всіма видами транспорту; 4) скасувати мораторій на проведення контрольних заходів Укртрансбезпекою, віддаючи перевагу поміркованому й адекватному реаліям сьогодення й досвіду розвинених європейських країн поєднанню планових і позапланових заходів з урахуванням критеріїв ризикованості й інших обставин, удосконалюючи водночас адміністративно-правовий статус контролюючого суб'єкта; 5) розробити та запровадити єдиний підхід до оцінювання й оприлюднення результатів контрольних заходів, здійснюваних Укртрансбезпекою й іншими суб'єктами державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, який би базувався на обґрунтованих, зрозумілих якісних і кількісних показниках; 6) забезпечити поширення та практичне застосування уніфікованих форм актів із переліком питань під час проведення заходів державного контролю в розрізі всіх видів транспорту (зокрема, промислового, відомчого); 7) посилити рівень відповідальності як підконтрольних суб'єктів, так і контролюючих органів і їх посадових осіб, закріплюючи вичерпні переліки підстав для притягнення до різних видів відповідальності, установлювати розмір адміністративно-господарського штрафу в кратній величині до розміру мінімальної заробітної плати чи прожиткового мінімуму громадян замість «неоподаткованого мінімуму громадян»; 8) закріпити на законодавчому рівні незалежність і самостійність Укртрансбезпеки як неупередженого органу державного контролю внесенням змін до п. 1 Положення про Державну службу безпеки на транспорті України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80>.
2. Гуржій Т. Актуальні проблеми державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-1-2012/item/34-aktualni-problemy-derzhavnoho-kontrolyu-u-sferi-bezpeky-dorozhnoho-rukhu-huzhii-t-o>.
3. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
4. Косенко О. Правові аспекти здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. URL: <http://old.minjust.gov.ua/24659>.
5. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 4. Ст. 37 (редакція від 1 січня 2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.
6. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-%D0%BF>.
7. Переваги та недоліки мораторію на перевірки бізнесу. URL: <https://fakty.ictv.ua/ua/videos/94486/>.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Якимець Л. Продовження мораторію на перевірки: захист інтересів бізнесу чи завада у реалізації прав? *Юридична газета*. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/prodovzhennya-moratoriyu-na-perevirki-zahist-interesiv-biznesu-chi-zavada-u-realizaciyi-prav.html>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.