

УДК 342.9

Олег Дубинський,

канд. юрид. наук, доцент, докторант

Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ В УКРАЇНІ

У статті обгрунтовано, що чинна нормативно-правова база не дає чіткої відповіді, які конкретно органи є суб'єктами здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. У зв'язку з цим визначено сутність поняття суб'єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, виділено та охарактеризовано основні з них. Акцентовано увагу на доцільності розроблення і прийняття проекту Закону України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», який би врегулював у тому числі й це питання.

Ключові слова: транспорт, контроль, законодавство, суб'єкт, держава, служба, безпека, нагляд.

Постановка проблеми. Важливою передумовою забезпечення своєчасного й ефективного державного контролю за додержанням законодавства на транспорті є чітке визначення суб'єктів його здійснення з урахуванням їх оптимального складу, однозначного та обгрунтованого розподілу повноважень, сфер компетенції, завдань і функцій, а також відповідного законодавчого закріплення. Попри це, в Законі України «Про транспорт» суб'єкти здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті конкретно не визначені, як і в інших нормативно-правових актах. Крім того, містяться вказівки на органи, які ліквідовано чи трансформовано, а завдання та повноваження є узагальненими й часто дублюються. Тому зазначене вище зумовлює актуальність теоретичних і практичних досліджень проблеми суб'єктів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні.

Загалом питання державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні так чи інакше порушувалося в роботах В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, І.В. Булгакової, І.І. Веремеєнка, С.М. Гусарова, М.М. Долгополової, Д.В. Зеркалова, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, В.В. Новикова, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.О. Собакаря, Є.Д. Федорчука, Є.В. Циби, В.М. Шудрікова, П.О. Яновського, О.Н. Ярмиша та ін.

Проте суб'єкти здійснення державного контролю за додержанням законодавства саме на транспорті в Україні досліджувалися узагальнено або фрагментарно. Відповідно, специфіка діяльності суб'єктів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті вимагає подальших теоретико-правових досліджень із цієї проблематики.

Метою статті є дослідження сутності й складу суб'єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитися з М.С. Студенікіною стосовно того, що контроль не реалізується ізольовано, а здійснюється щодо конкретного предмета, тому й обсяг контрольної діяльності, як і її форми та методи, залежить від сфери, місця в системі державного управління, і, що особливо важливо, органів, які здійснюють контрольні повноваження [1, с. 5]. Безумовно, суб'єкт є невід'ємним активним елементом контрольної діяльності [2, с. 198].

У загальному розумінні суб'єктом є особа чи група осіб, організація, що є носієм певних прав та обов'язків і відіграють активну роль у тому чи іншому акті, процесі [3, с. 1211]. У юридичній науці суб'єкт контролю трактується як особи та органи, наділені повноваженнями щодо здійснення контролю, втручання в оперативну діяльність і притягнення до відповідальності [4, с. 89–95]. У транспортній галузі В.І. Петраш суб'єктами управління транспортом (а контроль є однією з функцій управління) називає органи, організації та їхніх посадових осіб, створених у встановленому законодавством порядку спеціально для здійснення управлінських функцій, наділених правами й обов'язками, щоб своїми діями реалізувати надані права та виконувати покладені на них обов'язки [5, с. 60]. А.О. Собакарь під суб'єктами контролю за безпекою дорожнього руху розуміє сукупність спеціальних органів та установ, що беруть участь у процесі організації контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті та яких

держава наділяє повноваженнями щодо здійснення конкретних контрольних дій, закріплюючи процедури контролю у відповідних нормах [6, с. 15].

Є.Д. Федорчук із цього приводу зазначає, що функцію державного контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах і формах більшість державних органів – органи державної влади й органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління [7, с. 101]. Проте, як слушно підкреслює А.О. Собакар, ефективність державного контролю значною мірою залежить від наявності дієвої системи суб'єктів, наділених відповідними контрольними повноваженнями. Саме чітка, організаційно побудована система суб'єктів державного контролю, на думку автора, сприяє точному розмежуванню між відповідними органами предмета контролю, повноважень і створення ефективних механізмів взаємодії між контролюючими суб'єктами щодо обміну інформацією, одержаною під час контролю, запобігання правопорушенням, ужиття заходів впливу до осіб, які вчинили порушення, серед іншого й притягнення до юридичної відповідальності [6, с. 15–16], із чим цілком погоджуємося.

Проте в Україні чинна нормативно-правова база не дає чіткої відповіді, які ж конкретно органи є суб'єктами здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Так, згідно зі ст. 41 Закону України «Про транспорт», контроль за додержанням законодавства на транспорті здійснюють відповідні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. У статті 4 Закону зазначається, що загалом державне управління в галузі транспорту здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму й інфраструктури, місцеві Ради народних депутатів та інші спеціально уповноважені на те органи відповідно до їхньої компетенції [8]. Тобто, як бачимо, по-перше, перелік органів є відкритим і не дає повного уявлення про всі контролюючі органи, по-друге, не міститься конкретних указівок на ці органи.

Далі відмітимо, що в ст. ст. 16-1 і 16-2 закріплюються окремі аспекти правового статусу посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на наземному транспорті, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію

державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті [8]. Хоча сьогодні ці два уповноважені центральні органи виконавчої влади об'єднано в один, про що йтиметься далі, а в положеннях зазначеного Закону враховано не було. Так, відповідно до п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442, утворено Державну службу України з безпеки на транспорті, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті, Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті й підпорядкувавши Службі, що утворюється, Державну спеціальну службу транспорту [9]. При цьому центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються. Права й обов'язки центральних органів виконавчої влади, що ліквідуються, передаються відповідним центральним органам виконавчої влади, на які цією Постановою покладено функції з реалізації державної політики у відповідній сфері. Тобто правонаступником зазначених органів стала Державна служба України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека), положення щодо якої затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103 [10]. Саме Укртрансбезпека натеper є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури та який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті й у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства).

Відмітимо, що одним із основних завдань Укртрансбезпеки є здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті. І, відповідно до реалізації покладеного на неї завдання, Укртрансбезпека здійснює: 1) державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на автомобільному, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, підготовку пропозицій щодо їх удосконалення, а також законодавства про судноплавство на судах, у морських і річкових портах, територіальних і внутрішніх водах, на внутрішніх водних шляхах України; 2) нагляд за додержанням вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища автомобільним, залізничним, морським і річковим транспортом;

3) контроль за додержанням ліцензійних умов під час провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу автомобільним, залізничним, морським і річковим транспортом; 4) контроль і нагляд за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів; 5) контроль за додержанням умов перевезень, визначених дозволом на перевезення пасажирів на міжбласних автобусних маршрутах; 6) контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів і багажу на морських і річкових суднах; 7) державний нагляд за додержанням правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, морських установках; 8) контроль за додержанням перевізниками вимог режиму праці та відпочинку, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; 9) контроль за забезпеченням безпеки руху трамвайних вагонів і тролейбусів [10] і низку інших повноважень.

Як бачимо, Державна служба України з безпеки на транспорті під час здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті тісно взаємодіє з Кабінетом Міністрів України й, зокрема, з Міністерством інфраструктури України та міністром інфраструктури України. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» від 30.06.2015 № 460, Міністерство інфраструктури України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського й річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту й використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського й річкового транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському й річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському й річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [11].

Одним із основних завдань Міністерства є безпосередньо забезпечення формування та реалізації державної політики з питань державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському й річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [11].

Поряд із досліджуваними органами варто звернути увагу й на участь у реалізації державного контролю за додержанням законодавства на транспорті Міністерства оборони України й Міністерства палива та енергетики України, зокрема у сфері трубопровідного транспорту та повітряного транспорту (особливо державної авіації). Відповідно до ст. 10 Закону України «Про трубопровідний транспорт», державний контроль у сфері трубопровідного транспорту здійснюється відповідними міністерствами й відомствами, органами державного нагляду та контролю й іншими спеціально уповноваженими на те державними органами, а також представницькими органами та органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства України [12].

У свою чергу, державне регулювання діяльності в галузі цивільної авіації здійснюється уповноваженим органом з питань цивільної авіації, який реалізує державну політику і стратегію розвитку авіації України, що передбачає: 1) розроблення, прийняття й впровадження авіаційних правил України; 2) сертифікацію суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; 3) ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і/або вантажів повітряним транспортом і надання прав на експлуатацію повітряних ліній і призначень авіаперевізникам; 4) здійснення постійного нагляду та інспектування дотримання встановлених законодавством, у тому числі авіаційними правилами України, вимог; 5) розслідування актів незаконного втручання тощо (ст. 5 Повітряного кодексу України) [13].

Таким уповноваженим органом є Державна авіаційна служба (далі – Державіаслужба). Здійснення державного контролю та нагляду за безпекою цивільної авіації, нагляду за забезпеченням аеронавігаційного обслуговування є одним із завдань Служби, для реалізації якого Державіаслужба: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств і в установленому порядку подає їх міністрові інфраструктури;

2) здійснює нагляд за безпекою польотів повітряних суден, льотною придатністю суден, унесених до Державного реєстру цивільних повітряних суден України, придатністю до експлуатації аеродромів, наземних засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення), інших об'єктів цивільної авіації, а також забезпечує державне регулювання, здійснює контроль і проводить перевірку ефективності системи авіаційної безпеки; 4) здійснює нагляд і контроль за дотриманням суб'єктами авіаційної діяльності вимог законодавства, авіаційних правил України, зокрема, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, аудитів та інспектувань, а також ситуаційних експериментів, випробувань, оглядів, спостережень; 5) здійснює ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезень пасажирів і/або вантажу повітряним транспортом; 6) здійснює контроль і нагляд за додержанням вимог законодавства у сфері повітряних перевезень пасажирів і багажу, вантажів, небезпечних вантажів, товарів військового призначення та подвійного використання [14] тощо.

Цілком очевидно, що лівова частка практичної роботи щодо державного контролю за додержанням законодавства на транспорті припадає саме на спеціальні уповноважені транспортні органи (центральні й місцеві органи виконавчої влади), розглянуті вище, які безпосередньо забезпечують виконання законів та інших нормативних актів вищих органів влади, розробляють і приймають нормативно-правові акти в межах своєї компетенції, проводять перевірки й інші заходи.

Окрім того, досліджуючи суб'єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, не можна не звернути увагу на роль Президента України та Верховної Ради України, про які нині в законодавчій базі з досліджуваної проблеми немає ніякої згадки. Незважаючи на це, вважаємо, що Президент України здійснює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті шляхом видання відповідних указів, які є обов'язковими для виконання, і власне контроль за їх виконанням. У свою чергу, Верховна Рада України приймає відповідні закони, постанови, орієнтовані в тому числі на забезпечення додержання законодавства на транспорті, забезпечення діяльності й безпеки на різних видів транспорту і щодо правомірності та ефективного функціонування транспортної системи загалом.

Також вагому роль відіграють місцеві державні адміністрації, які в межах, визначених Конституцією й законами України, здійснюють

на відповідних територіях державний контроль у тому числі й за додержанням правил транспортного обслуговування, законодавства про захист прав споживачів тощо (ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [15].

Висновки.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна підсумувати таке. Сьогодні в Україні чинна нормативно-правова база у сфері транспорту не дає чіткої відповіді, які ж конкретно органи є суб'єктами здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті. Відсутній вичерпний, закритий перелік таких органів у Законі України «Про транспорт», як і в інших спеціальних законах, що регулюють функціонування окремих видів транспорту. Містяться посилення на ліквідовані/реорганізовані органи, їх положення продовжують бути чинними, неузгоджені норми підзаконних нормативно-правових актів і законів тощо. Тому доцільно розробити й прийняти проект Закону України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», який би чітко визначив сутність поняття суб'єктів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, закріпив остаточний перелік таких суб'єктів, межі їхньої компетенції та правового статусу з метою ефективної організації контролю й уникнення дублювання функцій і повноважень.

У зв'язку з цим пропонуємо під суб'єктами здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні розуміти органи державної влади України загальнонаціонального та місцевого рівня й уповноважених посадових осіб цих органів, які є носієм кореспондуючих прав та обов'язків і наділені відповідними компетенцією й повноваженнями щодо організації та реалізації контролю за додержанням законодавства на транспорті України.

Основними суб'єктами здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні вважаємо: 1) органи влади загальної компетенції: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України; 2) органи влади спеціальної компетенції щодо державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: Міністерство інфраструктури України, Державну службу України з безпеки на транспорті, Державну авіаційну службу; місцеві органи виконавчої влади; 3) органи суміжної компетенції з державного контролю за додержанням

законодавства на транспорті: Міністерство оборони України (державна авіація, трубопровідний транспорт тощо), Міністерство палива та енергетики України (трубопровідний транспорт тощо), Міністерство соціальної політики України (з питань додержання законодавства про працю).

Список використаних джерел:

1. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СРСР. Москва: Юрид. лит., 1987. 112 с.
2. Туровцев В.И. Народный контроль в социалистическом обществе. Москва: Политиздат, 1974. 255 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
4. Контроль і ревізія: підручник для студентів вузів спеціальності 7.050106 «Облік і аудит» / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко. 2-е вид., доп. і перероб. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
5. Конспект лекцій з дисципліни «Транспортне право» (для студентів 1 курсу денної і заочної форм навчання за напрямом 1004 – «Транспортні технології» спеціальностей 6.100402 – «Транспортні системи», 6.100401 – «Організація і регулювання дорожнього руху», 6.100403 – «Організація перевезень і управління на транспорті», 6.050208 – «Логістика») / укл.: В.І. Петраш. Харків: ХНАМГ, 2008. 159 с.
6. Собакарь А.О. Інституційні засади державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія «Економіка, право». 2013. № 2 (61). С. 15–22.
7. Федорчук Є.Д. Контроль у сфері транспорту як функція державного управління. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 4. С. 99–104.
8. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1994. № 51. Ст. 446.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
10. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF>.
12. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15.05.1996 № 192/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 29. Ст. 139.
13. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 48–49. Ст. 536.
14. Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/520-2014-%D0%BF>.
15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20–21. Ст. 190.

В статті обосновано, що діюча нормативно-правова база не дає чіткого ответа, ким конкретно органи являются субъектами осуществления государственного контроля над соблюдением законодательства на транспорте. В связи с этим определена сущность понятия субъектов государственного контроля над соблюдением законодательства на транспорте, выделены и охарактеризованы основные из них. Акцентируется внимание на целесообразности разработки и принятия проекта Закона Украины «О государственном контроле над соблюдением законодательства на транспорте», который бы регулировал в том числе и данный вопрос.

Ключевые слова: транспорт, контроль, законодательство, субъект, государство, служба, безопасность, надзор.

The article substantiates that the current legal and regulatory framework does not give a clear answer, which bodies are the subjects of the state control over the observance of the legislation on transport. In this regard, the essence of the notion of subjects of state control over the observance of legislation on transport is determined; the main ones are identified and characterized. The emphasis was placed on the expediency of drafting and adopting a draft Law of Ukraine "On State Control over Compliance with Transport Laws" which would regulate incl. and this question.

Key words: transport, control, legislation, subject, state, service, safety, supervision.