

УДК 342.9

Олег Дубинський,

канд. юрид. наук, доцент, докторант

Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

СУТНІСТЬ І ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті обґрунтовано необхідність неухильного додержання законодавства на автомобільному транспорті й посилення державного контролю за його дотриманням. Визначено сутність державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті. Виявлені та охарактеризовані основні особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті.

Ключові слова: державний контроль, додержання законодавства, Укртрансбезпека, автомобільний транспорт, планова перевірка, позапланова перевірка, рейдова перевірка, мораторій.

Постановка проблеми. У сучасних умовах автомобільний транспорт є чи не найпоширенішим та затребуваним видом транспорту як на рівні домогосподарств, так і на рівні бізнес-структур, а також важливим і пріоритетним складником єдиної транспортної системи України. Зокрема, за даними Державної служби статистики України, у 2017 році пасажирооборот автомобільного транспорту склав 35 412,4 млн пас. км, що становить 35,67 % від загального обсягу пасажирообороту різних видів транспорту (99 277,7 млн пас. км). Кількість перевезених пасажирів автомобільним транспортом у 2017 році – 2 018,7 млн осіб, або 43,44 % від загальної кількості перевезених пасажирів різними видами транспорту (4 647,2 млн) [1]. Відповідно, вагомою є і частка вантажообороту за рахунок автомобільного транспорту, що становить 41 178,8 млн т км (12 %), частка обсягу перевезень вантажів – 175,6 млн. т (27,61 %) [2].

Водночас, за даними Національної поліції України, за 2017 рік на дорогах України сталося 146 000 дорожньо-транспортних пригод, у яких загинуло понад 3000 чоловік, і більше 31 000 осіб були травмовані [3]. Тобто автомобільний транспорт поряд зі своєю популярністю є й одним із небезпечних і ризикованих видів транспорту. Це, у свою чергу, вимагає неухильного додержання законодавства на автомобільному транспорті й посилення державного контролю за його дотриманням, який, виходячи із специфіки даної галузі транспорту, має низку особливостей, що потребують теоретичного й практичного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного контролю у сфері автомобільного транспорту відображені у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Галіміної, В.М. Гаращука, А.В. Гаркуші, В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського, М.М. Долгополова, С.В. Ківалова, А.В. Мілашевича, В.В. Новикова, А.М. Подоляки, А.О. Собакаря, С.В. Циби, В.М. Шудрікова та інших.

Не вирішені раніше проблеми. Незважаючи на значний науковий доробок із даної проблематики, сучасний стан державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті та зміни законодавства в цій сфері зумовлюють необхідність подальшого дослідження сутності та особливостей державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті.

Метою статті є дослідження сутності та особливостей державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що загальні основи державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті закладені в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, яким, власне, встановлюються правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного контролю, їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність

суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю. При цьому у ст. 1 вищезгаданого Закону законодавець визначає сутність державного контролю в загальному його розумінні [4].

Законом України «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР регламентуються правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності саме в галузі транспорту [5]. А більш детально галузь автомобільного транспорту регулюється спеціальним Законом України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III, що визначає засади організації та діяльності виключно автомобільного транспорту [6], а також Законом України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-XII, який визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя та здоров'я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху та охорони навколишнього природного середовища [7].

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III, автомобільний транспорт – це галузь транспорту, яка забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях пасажирів та вантажів автомобільними транспортними засобами [6]. А ст. 30 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР визначено склад автомобільного транспорту – підприємства автомобільного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, авторемонтні і шиноремонтні підприємства, рухомий склад автомобільного транспорту, транспортно-експедиційні підприємства, а також автовокзали і автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту [5].

Враховуючи вищесказане, завданнями законодавства з питань перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом проголошено такі: 1) визначення основних правових та організаційних основ державного регулювання у сфері перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; 2) установлення вимог до перевізників, водіїв та транспортних засобів щодо забезпечення безпеки перевезень та екологічної безпеки; 3) визначення системи державного контролю, прав, обов'язків та відповідальності державних органів виконавчої влади та перевізників за порушення міжнародних договорів та законодавства України (ст. 2 Закону України «Про автомобільний транспорт»

від 05.04.2001 № 2344-III) [6]; 4) регулювання суспільних відносин у сфері дорожнього руху та його безпеки; 5) визначення прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів – учасників дорожнього руху, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, об'єднань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та господарювання (ст. 2 Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-XII) [7].

Варто підкреслити, що нормативні акти, які визначають умови перевезень, порядок використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського порядку, пожежної безпеки, санітарні та екологічні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту та шляхами сполучення [5].

Тому детально питання державного регулювання та контролю діяльності автомобільного транспорту регламентується в однойменній главі 2 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III, де в ст. 5 зазначається, що основним завданням контролю є створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг. Ст. 6 Закону тлумачить систему органів державного регулювання та контролю на автомобільному транспорті (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) [6].

Особливу увагу приділено повноваженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, який здійснює: 1) державний нагляд і контроль за дотриманням автомобільними перевізниками вимог законодавства, норм та стандартів на автомобільному транспорті; 2) державний контроль за виконанням перевізниками вимог міжнародних договорів України з питань міжнародних автомобільних перевезень; 3) диспетчерський контроль за роботою автомобільних перевізників, що здійснюють перевезення пасажирів на міжобласних маршрутах загального користування; 4) габаритно-ваговий контроль транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування; 5) контроль та нагляд за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та правил

перевезення небезпечних вантажів; 6) контроль дозвільних документів [6] тощо.

Безпосередньо завдання, повноваження та інші особливості діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті, регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» [8].

Варто підкреслити, що державному контролю підлягають усі транспортні засоби українських та іноземних перевізників, що здійснюють автомобільні перевезення пасажирів і вантажів на території України. При чому в пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється документальний контроль за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень. А державний контроль автомобільних перевізників на території України здійснюється шляхом проведення планових, позапланових і рейдових перевірок (перевірок на дорозі).

Зокрема, планові та позапланові перевірки за додержанням вимог законодавства про транспорт проводяться на підставі затвердженого переліку питань, дотримуючись якого посадові особи перевіряючого органу мають право: 1) безперешкодного доступу до всіх транспортних засобів і об'єктів з метою перевірки додержання вимог законодавства та міжнародних договорів України з питань безпеки на транспорті; 2) пред'являти вимоги щодо здійснення передбачених законодавством заходів з питань безпеки на транспорті; 3) одержувати письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, аудиту, матеріали та інформацію з відповідних питань; 4) скласти акти перевірок; 5) видавати в установленому порядку обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків, пов'язаних із порушенням правил безпеки на транспорті; 6) направляти в установленому законодавством порядку матеріали про порушення вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки руху до відповідних органів для вирішення питання щодо притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності тощо (ст. 16-1 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР) [5].

Законодавством передбачено, що планові перевірки проводяться не частіше одного разу на рік. При цьому орган державного контролю не пізніше ніж за 10 календарних днів до початку проведення перевірки має

письмово повідомити про це. Натомість позапланові перевірки проводяться без попереднього повідомлення, але лише на підставі письмової заяви про порушення автомобільним перевізником вимог законодавства про автомобільний транспорт з метою перевірки наведених фактів та виконання припису про порушення зазначеного законодавства. Аналогічно і рейдові перевірки дотримання вимог законодавства про автомобільний транспорт здійснюються без попереднього інформування про це шляхом зупинки транспортного засобу або без такої зупинки [6].

Детально ж процедура здійснення державного контролю за додержанням законодавства про автомобільний транспорт, норм та стандартів щодо організації перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, норм міжнародних договорів про міжнародне автомобільне сполучення; виконанням умов перевезень, визначених дозволом на перевезення на міжобласних автобусних маршрутах, вимог Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення; дотриманням габаритно-вагових параметрів; наявністю дозвільних документів на виконання перевезень та відповідності виду перевезень, відповідних ліцензій; внесенням перевізниками-нерезидентами платежів за проїзд автомобільними дорогами тощо регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1567 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» [9].

Згідно з даним Порядком державний контроль на автомобільному транспорті здійснюється посадовими особами органу державного контролю у форменому одязі, які мають відповідне службове посвідчення, направлення на перевірку, сигнальний диск (жезл) та індивідуальну печатку, шляхом проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі). Рейдові перевірки можуть проводитися із залученням спеціалістів уповноважених підрозділів Національної поліції, територіальних органів із надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ і науково-дослідних установ (за погодженням з їх керівниками) з питань, що належать до їхньої компетенції. При цьому виявлені під час перевірки порушення вимог законодавства та норм і стандартів щодо організації перевезень автомобільним транспортом зазначаються в акті встановленої законодавством форми з посиланням на порушену норму [9].

Форма вищезазначеного акта затверджена Наказом Міністерства інфраструктури України від 26.12.2016 № 467 «Про затвер-

дження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері автомобільного транспорту». В акті міститься перелік нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері автомобільного транспорту, додержання вимог яких перевіряється, а саме: Кодексу законів про працю України; Законів України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про автомобільний транспорт», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», «Про єдині вимоги до конструкції та технічного стану колісних транспортних засобів, що експлуатуються»; наказу Міністерства промислової політики України «Про затвердження Порядку гарантійного ремонту (обслуговування) або гарантійної заміни дорожніх транспортних засобів»; наказів Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Порядку регулювання діяльності автостанцій», «Про затвердження Правил експлуатації колісних транспортних засобів» [10].

Проте, на нашу думку, цей перелік не є вичерпним, адже не містить навіть Закону України «Про дорожній рух», який є одним з основних і додержання якого має бути обов'язковим у сфері автомобільного автотранспорту, а також інших нормативних документів у сфері охорони праці, безпеки, технічних стандартів і вимог тощо, на які містяться вказівки у розділі IV акта Переліку питань.

Безпосередньо питання щодо дотримання вимог законодавства на автомобільному транспорті включають такі групи: 1) загальні питання; 2) вимоги до персоналу перевізників; 3) вимоги до транспортних засобів і частин до них; 4) вимоги до технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів; 5) вимоги до автостанцій та суб'єктів господарювання, які надають автостанційні послуги; 6) вимоги до автомобільного перевізника; 7) вимоги до суб'єктів господарювання об'єктів інфраструктури та транспортних засобів щодо урахування потреб людей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; 8) вимоги щодо перевезення вантажів; 9) вимоги щодо перевезення пасажирів. Доречно зауважити, що окремим розділом акта пере-

вірки додержання законодавства на автомобільному транспорті є Перелік питань щодо здійснення контролю за діями (бездіяльністю) посадових осіб органу державного нагляду (контролю), що заповнюється виключно керівником суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженою ним особою [10].

Досліджуючи сутність і особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті, доцільно окремо зупинитися на тісно пов'язаному з ним питанні відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт. Так, згідно зі ст. 60 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 № 2344-III за порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи [6]. Проте, на нашу думку, у сучасних умовах прив'язку до застарілої величини «неоподаткованого мінімуму доходів громадян» (17 грн), що вже давно не використовується в системі оподаткування фізичних осіб, вважаємо невиправданою і пропонуємо замінити її в розрахунках на офіційно встановлені розмір мінімальної заробітної плати чи прожиткового мінімуму громадян.

Також зазначимо, що за наявності в діях фізичної особи – суб'єкта господарювання – ознак адміністративного правопорушення притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в порядку, встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення, про що вказано в Постанові Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1567 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» [9].

Для забезпечення фактичної реалізації державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті Державною службою України з безпеки на транспорті було затверджено річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної служби України з безпеки на транспорті на 2018 рік (наказ Укртрансбезпеки № 1149 від 30.11.2017) [11]. Водночас уже в березні 2018 року відповідний наказ втратив чинність після видання наказу Укртрансбезпеки № 268 від 19.03.2018 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державної служби України з безпеки на транспорті від 30.11.2017 р. № 1149» [12]. Така ситуація пояснюється дією ст. 2, 6 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 № 1728-VIII (редакція від

01.01.2018) [13]. Тому скасування наказу Укртрансбезпеки є виправданим, хоча й незрозумілою є дата втрати його чинності – березень 2018 року, тоді як вищевказані нормативні акти – підстави такої дії – були ухвалені ще в кінці 2017 – на початку 2018 р., що, на наш погляд, є свідченням неузгодженості й несвочасності нормативного забезпечення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

З вищесказаного випливає, що до 31 грудня 2018 року введено мораторій на проведення органами державного контролю планових заходів зі здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності, а позапланові заходи державного контролю здійснюються органами державного контролю лише з таких підстав: 1) за письмовою заявою суб'єкта господарювання до відповідного органу державного контролю про здійснення заходу державного контролю за його бажанням; 2) за рішенням суду; 3) у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання; 4) у разі настання події, що має значний негативний вплив, відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 5) для перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного контролю [13].

Розглядаючи результати державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті станом на кінець 2017 року, варто зауважити, що, враховуючи те, що у 2017 році Укртрансбезпека працювала в умовах мораторію на перевірки, заходи контролю здійснювалися у вигляді рейдових перевірок. У 2017 році Укртрансбезпека перевірила 1 180 232 транспортних засоби, а саме: 721 436 транспортних засобів (автобуси, таксі, вантажівки, небезпечний вантаж), якими здійснювалися перевезення пасажирів та/або вантажів, та 458 796 транспортних засобів – під час здійснення габаритно-вагового контролю. І під час здійснення заходів контролю виявлено 114 051 порушення на автомобільному транспорті, що на 138 % більше, ніж у попередньому році [14].

Отже, сутність державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті полягає в діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті та інших уповноважених контр-

ольюючих органів (Кабінету Міністрів України, Національної поліції України, місцевих органів влади тощо) щодо виявлення стану відповідності автомобільного транспорту, організації і здійснення пасажирських і вантажних перевезень, надання додаткових послуг на автомобільному транспорті тощо нормативно-правовим актам і нормативним документам, які регулюють правовідносини у сфері автомобільного транспорту, фіксування у встановленому законодавством порядку випадків невідповідності тим чи іншим нормам, вжиття відповідних заходів щодо їх усунення й притягнення до відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт.

Список використаних джерел:

1. Пасажирооборот та кількість перевезених пасажирів у 2017 році. URL: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/tr/pp/pp_u/pp1217_u.htm
2. Вантажооборот та обсяги перевезень вантажів у 2017 році. URL: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/tr/vp/vp_u/vp1217_u.htm
3. У 2017 році в ДТП на дорогах України загинули понад 3 тисячі людей, – поліція. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/news/161217-u-2017-roci-v-dtp-na-dorogah-ukrayiny-zagynuly-ponad-3-tysyachi-lyudey-policiya>
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
5. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 51. Ст. 446.
6. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 22. Ст. 105.
7. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 31. Ст. 338.
8. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF>
9. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1567. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1567-2006-%D0%BF>
10. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері автомобільного транспорту: наказ Міністерства інфраструктури України від 26.12.2016 № 467. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0088-17>
11. Про затвердження річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної

служби України з безпеки на транспорті на 2018 рік: Наказ Укртрансбезпеки від 30.11.2017 № 1149. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/nakaz-ukrtransbezpeky-no-1149-vid-30112017-pro-zatverdzhennya-richnogo-planu-zdiysnennya>

12. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державної служби України з безпеки на транспорті від 30.11.2017 р. № 1149: наказ Укртрансбезпеки від 19.03.2018 № 268. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/nakaz-ukrtransbezpeky-no-268-vid-19032018-pro-vyznannya-takym-shcho-vtratyv-chynnist-nakazu>

В статтє обоснована необходимость неукоснительного соблюдения законодательства на автомобильном транспорте и усиления государственного контроля над его соблюдением. Определена сущность государственного контроля над соблюдением законодательства на автомобильном транспорте. Выявлены и охарактеризованы основные особенности государственного контроля над соблюдением законодательства на автомобильном транспорте.

Ключевые слова: государственный контроль, соблюдение законодательства, Укртрансбезпека, автомобильный транспорт, плановая проверка, внеплановая проверка, рейдовая проверка, мораторий.

The article substantiates the necessity of state control over compliance with legislation on motor transport and strengthening of state control over its observance. The essence of state control over compliance with legislation on motor transport is determined. The main features of state control over compliance with legislation on motor transport were revealed and characterized.

Key words: state control, compliance with legislation, Ukrtranssecurity, motor transport, scheduled check, unscheduled inspection, raiding check, moratorium.

13. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1728-VIII (редакція від 01.01.2018). Відомості Верховної Ради. 2017. № 4. Ст. 37. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>

14. Публічний звіт голови Державної служби України з безпеки на транспорті Михайла Ноняка за 2017 рік. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/publichnyy-zvit-golovy-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-z-bezpeky-na-transporti-myhayla-0>