**Дубинський Олег Юрійович, проректор з науково- педагогічної роботи, економічних, юридичних та соці&shy;альних питань Національного університету кораблебуду&shy;вання імені адмірала Макарова: &laquo;Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті&raquo; (12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інфор&shy;маційне право). Спецрада Д 26.142.02 у ПрАТ &laquo;ВНЗ &laquo;Міжрегіональна академія управління персоналом&raquo;**

ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ МВС УКРАЇНИ

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

ПрАТ «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»

Кваліфікаційна наукова праця

на правах рукопису

**ДУБИНСЬКИЙ ОЛЕГ ЮРІЙОВИЧ**

Прим. № \_\_\_\_

УДК 342.9. (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ**

**ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів

мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ О. Ю. Дубинський

Науковий консультант –

доктор юридичних наук

**Ісаков Михайло Григорович**

Київ – 2019

**ЗМІСТ**

**Перелік умовних скорочень…………..………………………………..5**

**ВСТУП…………………………………………………………………….6**

**РОЗДІЛ** **1** **МЕТОДОЛОГІЧНІ** **ЗАСАДИ** **ЗДІЙСНЕННЯ**

**ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ…………………………………..23**

1.1 Поняття та основні види транспорту в єдиній транспортній системі України………………………………………………………………………….23

1.2 Значення основних етапів становлення й розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті……………………36

1.3 Методологічні підходи до дослідження державного контролю за додержанням законодавства на транспорті…………………………………..51

1.4 Поняття, ознаки та види контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту………………………………………………...61

1.5. Принципи та функції державного контролю за додержанням законодавства на транспорті…………………………………………………..71

1.6 Адміністративно-правове регулювання контролю за додержанням законодавства на транспорті………………………………………………….81

Висновки до розділу 1………………………………………………….90

**РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ……………………………………99**

2.1 Особливості організації забезпечення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в сучасних умовах…………….99

2.2 Суб’єкти здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні………………………………………111

3

2.3 Об’єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні…………………………………………………………..122

2.4 Форми та методи державного контролю за додержанням законодавства на транспорті…………………………………………………137

Висновки до розділу 2…………………………………………………148

**РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ОКРЕМИХ ВИДАХ ТРАНСПОРТУ……………………………………………………………….154**

3.1 Сучасний стан та проблеми державного контролю за додержанням законодавства на транспорті загального користування:……………………154

3.1.1 Сутність і особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті………………………………154

3.1.2 Зміст державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті……………………………………………………..173

3.1.3 Специфіка державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті……………………………………...186

3.1.4 Особливості державного контролю за додержанням законодавства на авіаційному транспорті…………………………………..203

3.1.5 Державний контроль за додержанням законодавства на міському електротранспорті…………………………………………………………….216

3.2 Особливості державного контролю за додержанням законодавства на промисловому транспорті в сучасних умовах…………………………...228

3.3 Розвиток державного контролю за додержанням законодавства на трубопровідному транспорті…………………………………………………239

3.4 Проблеми державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті…………………………………………………………250

Висновки до розділу 3………………………………………………….259

4

**РОЗДІЛ 4 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ТРАНСПОРТІ………………………………………………………………..274**

4.1 Удосконалення національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті………274

4.2 Зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та можливості його використання в Україні…………………………………………………………………………288

4.3 Шляхи вдосконалення форм і методів здійснення державного

контролю за додержанням законодавства на транспорті…………………………………………………………………...…305

4.4 Реформування організаційно-структурної складової державного контролю за додержанням законодавства на транспорті………………….315

Висновки до розділу 4…………………………………………………326

**ВИСНОВКИ…………………………………………………………...334**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…………………………..350**

**ДОДАТКИ …………………………………………………………….406**

5

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

Головавтотрансінспекція – Головна державна інспекція на автомобільному

транспорті

Державіаслужба – Державна авіаційна служба України

Державтоінспекція – Державна автомобільна інспекція Міністерства

внутрішніх справ України

Держпраця – Державна служба України з питань праці

Держрибагентство – Державне Агентство Рибного Господарства України ДТП – дорожньо-транспортна пригода ЄС – Європейський Союз

ЄУТР – Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які

виконують міжнародні автомобільні перевезення

ЛЕП – лінії електропередач

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України

Мінтрансзв’язку – Міністерство транспорту та зв'язку України

Морська адміністрація – Державна служба морського та річкового

транспорту України

ООН – Організація Об’єднаних Націй

Раднарком – Рада Народних Комісарів

ПТЕ – Правила технічної експлуатації міжгалузевого промислового

залізничного транспорту України

СРСР – Союз радянських Соціалістичних Республік

США – Сполучені Штати Америки

Укрзалізниця – Публічне акціонерне товариство «Українська залізниця»

Укрморрічінспекція – Державна інспекція України з безпеки на морському

та річковому транспорті

Укртрансбезпека – Державна служба України з безпеки на транспорті

Укртрансінспекція – Державна інспекція України з безпеки на наземному

транспорті

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

AnNa – Advancеd National Networks for Administrations CITA – International Motor Vehicle Inspection Committee

CORTE – Confederation of Organisations in Road Transport Enforcement EASA – European Union Aviation Safety Agency

EMSA – European Maritime Safety Agency ERA – European Union Agency for Railways GITD – Główny Inspektorat Transportu Drogowego IRU – International Road Transport Union SASEMAR – Spanish Maritime Safety Agency TAIEX – Technical Assistance Information Exchange TEN-T – The Trans-European Transport Network

6

**ВСТУП**

**Актуальність теми**.У сучасних умовах транспортний секторнаціональної економіки України об’єктивно є одним із стратегічних напрямків сталого розвитку країни та її важливим бюджетоутворюючим джерелом, і потенційно має стабілізуючі властивості у складних соціально-економічних та політико-правових умовах.

Ефективність організації та функціонування транспортної сфери є ключовою передумовою не лише повноцінного задоволення потреб внутрішнього ринку та безпосереднього вітчизняного споживача, але й забезпечення зовнішньоекономічної діяльності та відповідно інтересів України на міжнародній арені. І наразі досягнення транспортною галуззю, інфраструктурою України європейського рівня є одним із пріоритетів державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту, метрополітенів, трубопровідного транспорту тощо.

1. той же час транспортна галузь є динамічною, зважаючи на складні структуру та зв’язки її елементів в єдиній транспортній системі України, потребує постійного вдосконалення, адаптації до новітніх потреб споживачів та умов бізнес-середовища й правового поля. Характерні непоодинокі випадки колізійності та прогалин у національному законодавстві, незадовільний стан якості транспортних послуг, проблеми безпеки транспортних процесів і, що не найголовніше, недостатній рівень додержанням законодавства на транспорті, що, у свою чергу, вимагає посиленого державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

Так, підвищення ефективності державного контролю та загалом державного управління у галузі транспорту визначено ключовим напрямком розвитку згідно Транспортної стратегії України на період до 2020 року (від 20.10.2010 р. № 2174-р), Стратегії реформування системи державного

7

нагляду (контролю) (від 18 грудня 2017 р. №1020-р), Державних цільових програм розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки, реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки, тощо. Адже недодержання законодавства на транспорті й недостатньо ефективний контроль за цим з боку держави негативно впливає на стан не лише цієї сфери правових відносин, але й суміжних економічних і правових галузей.

1. питанням вдосконалення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті тісно пов’язана проблема відсутності узгодженої бази нормативно-правових актів, потреба в систематизації та кодифікації вітчизняного транспортного законодавства на шляху його гармонізації з європейськими та міжнародними нормами й стандартами. Адже будь-які спроби посилення й покращення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті будуть марними без взаємопов’язаного реформування власне законодавства в цій сфері. Відсутній спеціальний галузевий закон, який би комплексно врегульовував державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, основні аспекти якого наразі визначаються переважно підзаконними нормативно-

правовими актами, які становлять собою значний масив, обсяг і кореспондуючі норми в якому суттєво ускладнюють процес правозастосування на різних видах транспорту. Ускладнюючим фактором посилення, підвищення ефективності та вдосконалення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті залишається й була дія мораторію у відповідності до Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (від 03.11.2016 р. № 1728-VIII).

Ці та інші недоліки обумовлюють актуальність наукових теоретичних і прикладних досліджень у цій сфері.

Окремі аспекти державного контролю і, зокрема, державного контролю за додержанням законодавства на транспорті досліджували низка вітчизняних і зарубіжних правознавців, а саме: В.Б. Авер’янов,

8

1. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, ОР.М. Бандурка, О.О. Бандурка, І.В. Булгакова, І.Л. Бородін,

А.Ю. Васіна, П.П. Виноградов, Г.В. Галімшина, В.М. Гаращук, В.К. Гіжевський, Т.О. Гуржій, В.Г. Гриценко, В.Л. Грохольський, С.В. Діденко, Е.Ф. Демський, А.П. Денисенко, В.Г. Драганов, О.Ю. Дрозд, В.О.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Заросило, Д.В. Зеркалов, | | Д.В. Журавльов, М.Г. Ісаков, О.М. Капля, |
| С.В. Ківалов, | Г.М. Кірпа, | М.В. Ковалів, А.Т. Комзюк, І.М. Коросташова, |
| М.Н. Курко, | В.Л. Лахтін, В.І. Литвиненко, А.В. Мазур, А.В. Мілашевич, | |

1. Міщук, О.А. Музика-Стефанчук, О.М. Музичук, В.І. Муравйов, К.В. Муравйов, О.Ю. Оболенський, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, А.М. Подоляка, В.В. Прокопенко, С.В. Селезень, А.Ю. Синенко, М.І. Смокович, О.П. Снігерьов, А.О. Собакарь, О.Д. Терещук, В.С. Цимбалюк,

М.Л. Шелухін, В.С. Шестак, В.М. Шудріков, Ф.П. Шульженко, О.Х. Юлдашев та ін. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць з питань державного контролю, державний контроль за додержанням законодавства на транспорті у наявних наукових працях розглядався фрагментарно, комплексні дослідження з даної проблематики практично відсутні. Недостатньо розробленими є адміністративно-правові засади організації та здійснення такого контролю, потребує вдосконалення державний контроль за додержанням законодавства на окремих видах транспорту та його адміністративно-правове регулювання. Важливим є дослідження шляхів розвитку та вдосконалення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до: Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, ухвалених Національною академією правових наук України (рішення від 3 березня 2016 р.); Пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 р.; Транспортної стратегії України на період до 2020 року (від 20.10.2010 р. №

9

2174-р), Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) (від 18 грудня 2017 р. №1020-р), Державних цільових програм розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки, реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки; Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275).

**Мета і задачі дослідження**. Метою дисертаційної роботи є комплекснедослідження сутності, ознак, принципів і функцій державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, адміністративно-правового механізму його організації, особливостей здійснення на окремих видах транспорту та шляхів вдосконалення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети дисертаційної роботи вирішуються наступні задачі:

1. визначити поняття та уточнити основні види транспорту в єдиній транспортній системі України;
2. обґрунтувати значення основних етапів становлення й розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;
3. уточнити методологічні підходи до дослідження державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;
4. визначити поняття, ознаки та види контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту;
5. з’ясувати принципи та функції державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;
6. охарактеризувати адміністративно-правове регулювання контролю за додержанням законодавства на транспорті;

10

1. проаналізувати особливості організації забезпечення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в сучасних умовах;
2. охарактеризувати об’єкт та предмет державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, суб’єктів його здійснення;
3. уточнити форми та методи державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;
4. узагальнити сучасний стан та проблеми державного контролю за додержанням законодавства на транспорті загального користування:

автомобільному, залізничному, морському та річковому, авіаційному, міському електротранспорті;

1. охарактеризувати особливості державного контролю за додержанням законодавства на промисловому транспорті в сучасних умовах;
2. визначити особливості розвитку державного контролю за додержанням законодавства на трубопровідному транспорті;
3. виявити проблеми державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті;
4. запропонувати шляхи вдосконалення національного законодавства,

яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті;

− проаналізувати зарубіжний досвід державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та виявити можливості його використання в Україні;

1. запропонувати шляхи вдосконалення форм і методів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;
2. виявити напрямки реформування організаційно-структурної складової державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

11

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини,які виникають в сферіорганізації та здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті.

*Предметом дослідження* є державний контроль за додержаннямзаконодавства на транспорті.

**Методи дослідження**.Для досягнення мети дисертаційної роботи тазабезпечення наукової обґрунтованості одержаних результатів було використано системний підхід до дослідження, який передбачав використання комплексу загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Загальні методи наукового пізнання (аналіз, порівняння, синтез, індукція, дедукція, узагальнення, абстрагування, діалектика та інші) надали змогу визначити поняття та основні види транспорту в єдиній транспортній системі України, поняття, значення, ознаки та види контролю як способу забезпечення законності, його принципи та функції, об’єкт, предмет, методологічні підходи до дослідження тощо (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1, 2.3). На окремих етапах дослідження використовувалися спеціальні методи наукового пізнання. Історико-правовий метод був використаний при аналізі значення основних етапів становлення й розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, їх уточненні та характеристиці (підрозділ 1.2). Системний, структурний та функціональний аналіз уможливили з’ясувати сутність та елементи єдиної транспортної системи України, функції державного контролю та суб’єктів його здійснення, особливості організації забезпечення державного контролю, суб’єктно-об’єктний склад державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (підрозділи 1.1, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3). Логіко-семантичний метод застосовувався під час вдосконалення термінологічного апарату з досліджуваної проблематики – при уточненні понять транспорту, єдиної транспортної системи, контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту, форми та методу державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, та інших (підрозділи 1.1, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2,

12

2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4). За допомогою порівняльно-правового методу були з’ясовані особливості адміністративно-правового регулювання державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (підрозділи 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4). Юридичний метод та метод тлумачення норм права використовувалися під час обґрунтування сучасного стану, виявлення проблем і недоліків державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (підрозділи 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.3, 4.4). При аналізі сучасного стану державного контролю за додержанням законодавства на транспорті вагому роль відіграв документальний і статистичний аналіз (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.3, 4.4). Аналітичний метод у поєднанні з іншими спеціальними методами пізнанні надав змогу запропоновані шляхи вдосконалення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, проаналізувати зарубіжний досвід з досліджуваного питання і визначити можливості його використання в Україні (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3, 4.4).

*Інформаційну та емпіричну базу* дисертації склали вітчизняні тазарубіжні інформаційні та періодичні видання, статистичні дані та звіти Укртрансбезпеки, Державної регуляторної служби України, Міністерства інфраструктури України, Національної поліції України, аналітичні висновки та експертні оцінки європейських та міжнародних організацій тощо.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому,що данадисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень у юридичній науці України, присвячених теоретико-правовим проблемам сутності та особливостей, методологічних засад та адміністративно-правового механізму організації здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, і шляхів їх удосконалення з урахуванням національної специфіки та зарубіжного досвіду. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій. Зокрема:

*вперше*:

13

1. визначені ключові ознаки контролю як способу забезпечення

законності на транспорті: 1) владний і регулятивний характер;

1. адміністративно-правова природа; 3) приналежність до соціального контролю; 4) є функцією та етапом державного управління; 5) інформаційна

та оціночна орієнтація; 6) множинність об’єктів та суб’єктів контролю;

1. різноманітність форм і методів реалізації; 8) взаємозв’язок з іншими функціями/стадіями державного управління; 9) гнучкість і зворотність; 10)

передбачає можливе втручання в діяльність підконтрольного об’єкту та інші;

1. здійснено комплексну класифікацію видів контролю за додержанням законодавства на транспорті за наступними критеріями: 1) за об’єктом контролю; 2) за суб’єктами контролю; 3) відповідно до характеру прояву контролю; 4) згідно компетенції та обсягу повноважень контролюючих суб’єктів; 5) за стадією проведення контролю та згідно інших критеріїв;
2. узагальнено особливості організації забезпечення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які полягають у наступному: 1) відбувається в умовах реформування системи суб’єктів державного контролю, дублювання сфер компетенції і повноважень,

недосконалої нормативно-правової бази, недостатнього технічного і фінансового забезпечення; 2) не призводить до позитивної тенденції зменшення кількості виявлених правопорушень, що свідчить про його недостатню ефективність; 3) адміністративно-правові засади організації контролю закріплені на законодавчому рівні і у відповідних підзаконних актах; 4) базується на встановленні критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності на тому чи іншому виді транспорту, і відповідний розподіл суб’єктів господарювання, та інші;

1. сформульовані основні особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті: 1) здійснюється шляхом документального контролю в пунктах пропуску через державний

14

кордон; планових, позапланових і рейдових перевірок на території України;

1. було введено мораторій на проведення органами державного контролю планових (з попереднім письмовим повідомленням) заходів; позапланові заходи здійснюються виключно з передбачених законодавством підстав

(письмова заява, рішення суду, аварії); 3) перевірки проводяться на підставі затвердженого переліку питань; 4) виявлені порушення вимог законодавства та норм і стандартів щодо організації перевезень автомобільним транспортом зазначаються в акті встановленої законодавством форми з посиланням на порушену норму, та інші;

1. обґрунтовано специфіку державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті, що полягає в наступному: 1) усі судна, що перебувають у морських портах України,

підлягають обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту та вибірковому контролю інспектора контролю державою порту;

1. передбачено контроль суден службами капітанів морських портів,

контроль державою порту (контроль іноземних суден), контроль держави прапора (контроль українських суден), спеціальний контроль за риболовними суднами під прапором України, огляд суден, що здійснюють плавання річковими внутрішніми водними шляхами; 3) затверджені вичерпні Перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під усіма прапорами, Додатковий перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під українським прапором, тощо;

1. сформульовані особливості державного контролю за додержанням законодавства на авіаційному транспорті: 1) уповноваженим органом з питань цивільної авіації є Державна авіаційна служб; 2) фахівці Державіаслужби на посаді державного інспектора з авіаційного нагляду здійснюють інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контроль за виконанням ними Авіаційних правил України; 3) Авіаційні правила України підлягають обов’язковому виконанню всіма юридичними

15

та фізичними особами на території України та суб'єктами авіаційної діяльності України за її межами; 4) законодавством передбачені проведення перевірки та інспектування суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; здійснення контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України; здійснення контролю за проведенням коригувальних дій суб'єктами авіаційної діяльності тощо; 5) основними формами контролю є комплексні, планові та позапланові перевірки, сертифікаційні перевірки та нагляд, аудит та інспектування, ситуаційний експеримент, випробування, огляд, спостереження, тощо;

* 1. узагальнено особливості державного контролю за додержанням законодавства на промисловому транспорті: 1) здійснюється з метою забезпечення безпечного функціонування власного технологічного залізничного транспорту, підвищення безпеки руху та промислової безпеки на промислових підприємствах; 2) локомотиви і вагони, що належать підприємствам і експлуатуються в загальній мережі залізниць, повинні відповідати вимогам Правил технічної експлуатації залізниць України;

1. залізничні колії, локомотиви і вагони інших відомств, підприємств повинні утримуватися ними згідно з правилами, затвердженими власниками цих підприємств чи органами, до сфери управління яких вони належать, та інші;
   1. установлено, що особливості розвитку державного контролю за додержанням законодавства на трубопровідному транспорті, полягають у наступному: 1) нормативно-правове забезпечення контролю є фрагментарним, непослідовним, міститься у багатьох нормативно-правових актах, що ускладнює розуміння підконтрольними суб’єктами його засад та власне його проведення; 2) контролю підлягають відносини на всіх етапах створення та функціонування трубопровідного транспорту, встановлення гарантій безпеки від можливого негативного впливу під час експлуатації об'єктів цього виду транспорту; 3) основні форми – планові та позапланові

16

виїзні, а також невиїзні перевірки відповідно до затверджених порядків контролю, та інші;

− визначені проблеми державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті: 1) у ст. 21 Закону України «Про транспорт» відомчий транспорт виділяється як окремий вид в єдиній транспортній системі, проте особливості його правового регулювання та контролю залишаються неврегульованими належним чином; 2) спеціальна нормативно-правова база з цього питання практично відсутня; 3) невизначений чіткий склад суб’єктів державного контролю на відомчому транспорті окрім служби безпеки дорожнього руху; 4) невизначений чіткий перелік форм і методів контролю в даній галузі транспорту за виключенням відомчої реєстрації та обліку транспортних засобів; та інші;

*удосконалено*:

1. науковий підхід до розуміння сутності поняття транспорту у вузькому та широкому значенні;
2. трактування єдиної транспортної системи України, яке, на відміну від існуючого, передбачає її бачення не лише як сукупності взаємодоповнюючих та взаємопов’язаних видів транспорту та транспортної інфраструктури (обслуговуючих підприємств, споруд, шляхів сполучень,

засобів управління та зв’язку, технічних пристроїв та механізмів тощо), але

1. об’єкту та суб’єктів транспортної політики, взаємозв’язків між ними, які в сукупності під впливом політико-правових, соціально-економічних та інших факторів надають змогу задовольнити державні, суспільні, особисті та промислові потреби в перевезеннях/переміщеннях;
   1. удосконалено комплексну класифікацію основних видів транспорту за наступними критеріями: 1) за ступенем поширення та розвитку; 2) залежно від середовища розміщення/переміщення; 3) відповідно до впливу на оточуюче середовище;

17

1. поняття контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту наступним чином: 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), їх 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;

1. функції державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які згруповано на традиційні функції та безпосередньо функції,

характерні для державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;

1. узагальнення принципів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які запропоновано поділити на загальні,

спеціальні та специфічні принципи, притаманні державному контролю за додержанням законодавства на транспорті;

1. класифікацію основних суб’єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні з урахуванням їх поділу на органи влади загальної та спеціальної компетенції щодо державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, а також органи суміжної компетенції із державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;

*дістали подальшого розвитку*:

1. визначення та характеристика дев’яти етапів становлення й розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні;

18

− розуміння сутності адміністративно-правового регулювання державного контролю за додержанням законодавства на транспорті як механізму упорядкування відносин управлінського, організаційного, владно-розпорядчого, публічного характеру у сфері єдиної транспортної системи України, який базується на нормах адміністративного права та інших юридичних засобах, одним із суб’єктів яких обов’язково виступає уповноважений на здійснення контролю за додержанням законодавства на транспорті орган виконавчої влади, і під час реалізації яких досягаються цілі та реалізуються завдання та функції контролю за додержанням законодавства на транспорті;

* 1. основні форми державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: 1) правова (нормотворча, правозастосовна форма, договірна)

– видання наказу (рішення, розпорядження) на проведення заходу

(планових, позапланових, рейдових перевірок) та оформленого відповідним чином посвідчення (направлення), складання за результатами перевірки акту, припису, розпорядження чи іншого розпорядчого документу щодо усунення виявлених порушень тощо; 2) неправова (здійснення організаційних та матеріально-технічних заходів для здійснення контролю)

– залучення інших спеціалістів, проведення нарад, консультування,

інструктажу тощо;

1. заходи з удосконалення національного законодавства, що регулюють державний контроль за додержанням законодавства на транспорті, зокрема запропоновано прийняти Закон України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», який буде комплексно врегульовувати адміністративно-правові засади державного контролю за додержанням законодавства в розрізі окремих видів транспорту та наведена його структура; обґрунтована пропозиція затвердити Постановою Кабінету Міністрів України Концепцію (і відповідно план заходів) із впровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного контролю за

19

додержанням законодавства на транспорті, яка б містила і обґрунтовані критерії ризикованості по всім видам транспорту;

1. можливості використання зарубіжного досвіду державного контролю

за додержанням законодавства на транспорті в Україні, а саме:

1. удосконалення структури міжнародних транспортно-логістичних систем із впровадженням інформаційних систем та електронного документообігу,

скасуванням в умовах ринку прикордонного контролю й відповідним скороченням витрат, розвитком мультимодальних (комбінованих) перевезень із застосуванням інноваційних технологій у перевізному процесі (досвід країн Західної Європи); 2) упровадження інноваційних інформаційно-управлінських (інтелектуальних) технологій, побудованих на моделюванні інтегрованих транспортних систем (досвід країн Європейського Союзу, Японії, Китаю та США); 3) вступ України до Європейської організації дорожнього контролю (набуття офіційного статусу спостерігача) і розвиток співробітництва з іншими міжнародними та європейськими організаціями (CITA, IRU, CORTE, EASA, ERA EMSA тощо), та інші;

* 1. шляхи вдосконалення форм і методів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: 1) впровадити ризик-орієнтований підхід, який має лягти в основу вибору комплексу форм

1. методів здійснення контролю; 2) затвердити критерії ризикованості господарської діяльності на тих видах транспорту, де вони наразі відсутні, і переглянути раніше затверджені на предмет їх доцільності, обґрунтованості та адекватності реаліям сьогодення; 3) посилити відповідальність посадових осіб з переорієнтацією на пріоритетність методів переконання й заохочення над методами примусу; 4) оптимізувати співвідношення планових і позапланових форм державного контролю в сторону зменшення позапланових заходів; 5) переорієнтувати контролюючі органи на

20

транспорті з кількісного підходу (виявлення правопорушень) на якісний (їх попередження та запобігання), тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, щоодержані в результаті дослідження висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

* 1. у нормотворчому процесу – для вдосконалення національного законодавства, яке регулює державний контроль за додержанням законодавства на транспорті;
  2. у правозастосовній діяльності – під час практичного реформування організаційно-структурної складової державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, удосконалення форм і методів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті;

1. у науково-дослідній сфері – у процесі подальшого наукового пошуку, розвитку та дослідженні теоретико-правових проблем державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (акт впровадження результатів

наукового дослідження в науково-дослідну роботу Національного

університету кораблебудування імені адмірала Макарова № 12 від 24.01.2019 р.);

1. у навчальній діяльності – під час проведення лекційних і семінарських занять, для написання монографій, підручників, посібників, розроблення методичних рекомендацій із досліджуваної проблематики, при проведенні тренінгів для працівників Укртрансбезпеки та інших суб’єктів державного контролю за додержанням законодавства на транспорті тощо (акт впровадження результатів наукового дослідження в навчальний процес Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова № 8 від 29 січня 2019 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана здобувачемсамостійно з використанням останніх досягнень теорії права, адміністративного права та процесу. Усі сформульовані в ній положення і

21

висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У дисертації ідеї та розробки належать автору. Усі публікації здійснені без співавторства.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення,висновки та пропозиції, викладені в дисертації, обговорювалися на засіданнях кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України.

Підсумки розробки проблеми загалом, окремі її аспекти, отримані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях, з-поміж яких: «Правові, економічні та соціальні аспекти протидії корупції в сучасних умовах» (Миколаїв, 20-22 травня 2016 р.); «Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики» (м. Миколаїв, 7 грудня 2010 р.); «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпропетровськ, 6-7 травня 2016 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, Україна, 12-13 серпня 2016 р.), «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 16-17 вересня 2016 р.); «Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 16-17 червня 2017 р.); «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (, м. Харків, 3-4 лютого 2017 р.); «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (27-28 січня 2017 р.); «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, Україна, 12–13 жовтня 2018 р.) та «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації,висновки та пропозиції буливідображені у одноосібній монографії, двадцяти однієї статті, опублікованих у наукових фахових виданнях України, п’яти статтях – у наукових виданнях іншої держави, а також у дванадцяти тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

22

**Структура та обсяг дисертації**.Дисертація складається з анотації,вступу, чотирьох розділів, об’єднаних у 18 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 428 сторінок, з них основного тексту – 348 сторінок. Список використаних джерел налічує 433 найменування і займає 50 сторінок. Додатки розміщено на 10 сторінках.

**ВИСНОВКИ**

1. дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності та особливостей, методологічних засад та адміністративно-правового механізму організації здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, і шляхів їх удосконалення з урахуванням національної специфіки та зарубіжного досвіду. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, орієнтованих на досягнення поставленої мети.

Визначено сутність поняття транспорту у вузькому розумінні як той чи інший засіб, відповідно до чинного законодавства призначений для переміщення людей, вантажу, ресурсів, інформації, електронних сигналів тощо, у широкому значенні – як невід’ємну стратегічно важливу сферу національної економіки міжгалузевого характеру, орієнтовану на задоволення державних, суспільних, особистих громадських, промислово-виробничих чи інших потреб головним чином у перевезенні/переміщенні.

Обґрунтовано, що транспортна галузь національної економіки ґрунтується на єдиній транспортній системі України, яка представляє собою сукупність взаємодоповнюючих та взаємопов’язаних видів транспорту та транспортної інфраструктури (обслуговуючих підприємств, споруд, шляхів сполучень, засобів управління та зв’язку, технічних пристроїв та механізмів тощо), об’єкту та суб’єктів транспортної політики, взаємозв’язків між ними, які в сукупності під впливом політико-правових, соціально-економічних та інших факторів надають змогу задовольнити державні, суспільні, особисті та промислові потреби в перевезеннях/переміщеннях.

Запропоновано комплексну класифікацію основних видів транспорту за наступними критеріями: 1) залежно від сфери впливу; 2) відповідно до призначення (об’єкту/суб’єкту, підпорядкування); 3) за ступенем

поширення та розвитку; 4) залежно від середовища

335

розміщення/переміщення; 5) відповідно до впливу на оточуюче середовище;

1. за відповідністю чинному законодавству; 7) з урахуванням ступеня інноваційності; 8) за строком служби тощо.

Виокремлено та проаналізовано етапи становлення й розвитку державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні: 1) період первіснообщинного ладу (1,5 млн. років тому – 8-10 тис.

років до н.е.); 2) часи панування слов’янських племен (І-ІХ ст.); 3) феодалізм (Х-XVIII ст.); 4) капіталізм (XV-XVIII ст.); 5) часи перебування України в складі Російської імперії (XVIII ст. – поч. ХХ ст.), період технічного та промислового переворотів; 6) передвоєнні та воєнні роки (40-50-ті рр. ХХ ст.); 7) післявоєнні роки (50-90-ті рр. ХХ ст.); 8) період розпаду СРСР та визнання незалежності України (1991-1996 рр.); 9) етап розбудови та вдосконалення державного контролю у транспортній сфері (1996 – до сьогодні).

Запропоновано при дослідженні державного контролю за додержанням законодавства на транспорті застосовувати комплекс методологічних підходів: 1) системного та синергетичного; 2) філософсько-світоглядного (діалектичного методу, аналізу, синтезу, порівняння, індукції, дедукції, узагальнення, абстрагування та ін. методів); 3) загальнонаукового (логічного, історичного, герменевтичного, функціонального, структурно-функціонального тощо); 4) спеціального (спеціально-юридичного, тлумачення правових норм, порівняльно-правового та ін.).

Уточнено сутність поняття контролю як способу забезпечення законності у сфері транспорту наступним чином: 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), їх

336

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.

Визначені ключові ознаки контролю як способу забезпечення законності на транспорті: 1) владний і регулятивний характер;

1. адміністративно-правова природа; 3) приналежність до соціального контролю; 4) є функцією та етапом державного управління; 5) інформаційна та оціночна орієнтація; 6) множинність об’єктів та суб’єктів контролю;
2. різноманітність форм і методів реалізації; 8) комплексність і постійність;
3. динамізм і активний характер; 10) взаємозв’язок з іншими функціями/стадіями державного управління; 11) гнучкість і зворотність;
4. націленість на задоволення потреб і інтересів споживачів транспортних послуг; 13) передбачає можливе втручання в діяльність підконтрольного об’єкту тощо.

Удосконалено класифікацію видів контролю за додержанням законодавства на транспорті наступним чином: 1) за об’єктом контролю:

додержання законодавства на транспорті загального користування, промисловому транспорті, трубопровідному транспорті, відомчому транспорті; 2) за суб’єктами контролю: контроль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Верховної Ради, Президента, судових органів, міжнародних організацій, громадськості тощо; 3) відповідно до характеру прояву контролю: прямий (безпосередній) і непрямий (опосередкований); 4) згідно компетенції та обсягу повноважень контролюючих суб’єктів: загальний, спеціальний; 5) за стадією проведення контролю: минулий (ретроспективний), поточний і наступний (перспективний); 6) відповідно до часу та особливостей проведення: постійний, рейдовий; плановий, позаплановий; та за іншими критеріями.

Узагальнено принципи державного контролю за додержанням законодавства на транспорті та запропоновано класифікувати їх на:

337

1. загальні принципи, на яких базуються всі правовідносини: верховенства права; законності; ефективності; постійності; системності; прозорості та інші; 2) спеціальні принципи, на яких базується загалом державний контроль: пріоритетності прав і свобод людини та громадянина, його безпеки; підконтрольності і підзвітності органу державного контролю відповідним органам державної влади; здійснення державного контролю лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом;

неприпустимості дублювання повноважень органів державного контролю; невтручання органу державного контролю у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; тощо; 3) специфічні принципи, притаманні державному контролю за додержанням законодавства на транспорті: розвитку енергозберігаючих і екологічно безпечних видів транспорту; забезпечення надійного та безпечного функціонування транспорту; зменшення енергетичної залежності країни від держав – експортерів традиційних енергоносіїв; сприяння міжнародному співробітництву у сфері транспорту та інші.

Уточнено функції державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які згруповано наступним чином: 1) традиційні функції, притаманні державному контролю в різних сферах правовідносин: регулююча, коригуюча, превентивна, правоохоронна, інформаційна, координаційна та ін.; 2) функції, характерні для державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: забезпечувальна, підтримуюча, стабілізуюча, захисна, безпекова, екологічна тощо.

Охарактеризовано адміністративно-правове регулювання державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, яке знаходить своє вираження в численних нормативно-правових актах. Обґрунтовано, що загалом адміністративно-правове регулювання в досліджуваній сфері має достатнє нормативне підґрунтя – формально та кількісно, але в цей же час багато конкретних аспектів залишаються неврегульованими належним чином.

338

Проаналізовано та узагальнено особливості організації забезпечення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які полягають у наступному: 1) відбувається в умовах реформування системи суб’єктів державного контролю, дублювання сфер компетенції і повноважень, недосконалої нормативно-правової бази, недостатнього технічного і фінансового забезпечення; 2) не призводить до позитивної тенденції зменшення кількості виявлених правопорушень, що свідчить про

1. недостатню ефективність; 3) адміністративно-правові засади організації контролю закріплені на законодавчому рівні і у відповідних підзаконних актах; 4) базується на встановленні критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності на тому чи іншому виді транспорту; 5) здійснення заходів державного контролю різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання заборонено;
2. органи державного контролю зобов’язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах нормативно-правові акти), дотримання яких перевіряється під час здійснення контролю тощо.

Визначено сутність поняття й перелік основних суб’єктів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні: 1) органи влади загальної компетенції: Президент України,

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України; 2) органи влади спеціальної компетенції щодо державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: Міністерство інфраструктури України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна авіаційна служба; місцеві органи виконавчої влади; 3) органи суміжної компетенції із державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: Міністерство оборони України (державна авіація, трубопровідний транспорт тощо), Міністерство палива та енергетики України (трубопровідний транспорт та ін.), Міністерство соціальної політики України (із питань додержання законодавства про працю).

339

Уточнено сутність поняття об’єкту контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, під яким запропоновано розуміти поведінку та діяльність (дії, утримання від дій) учасників правовідносин у транспортній сфері – надавачів і споживачів транспортних послуг.

Визначено сутність поняття предмета контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні як дотримання/недотримання, виконання / невиконання, відповідність / невідповідність встановлених уповноваженими органами в порядку, передбаченому законодавством, норм, вимог, правил, порядку, процедур та інших аспектів, що обумовлюють ту чи іншу поведінку, дії чи утримання від дій учасників правовідносин у транспортній сфері.

Обґрунтовано, що основними формами державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, передбаченими чинним законодавством України, є наступні: 1) правова (нормотворча, правозастосовна форма, договірна) – видання наказу (рішення, розпорядження) на проведення заходу (планових, позапланових, рейдових перевірок) та оформленого відповідним чином посвідчення (направлення), складання за результатами перевірки акту, припису, розпорядження чи іншого розпорядчого документу щодо усунення виявлених порушень тощо;

1. неправова (здійснення організаційних та матеріально-технічних заходів)

– залучення інших спеціалістів, проведення нарад, консультування,

інструктажу тощо.

Основними методами державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, які при цьому узгоджуються з чинним законодавством України, визначено наступні: 1) метод примусу – притягнення порушників законодавства на транспорті до відповідальності;

1. метод заохочення – вплив матеріального чи морального мотиваційного характеру через оголошення подяки, вручення грамот і дипломів,

державних нагород, цінних подарунків і т.п.; 3) метод переконання – вплив на дії та поведінку учасників правовідносин у сфері транспорту через

340

правове консультування, роз’яснення, виховання, бесіди, спонукання тощо;

1. економічні методи – непрямий вплив на поведінку та діяльність суб’єктів господарювання у сфері транспорту та суб’єктів здійснення державного

контролю через економічні стимули – заохочення та санкції;

1. адміністративні методи – прямий владний вплив на поведінку та діяльність суб’єктів господарювання у сфері транспорту та суб’єктів здійснення державного контролю через встановлення їх адміністративно-

правового статусу.

Визначено, що сутність державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті полягає в діяльності Державної служби України з безпеки на транспорті та інших уповноважених контролюючих 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, прийняття відповідних заходів щодо їх усунення й притягнення до відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт.

Виявлені основні особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті: 1) адміністративно-правові засади здійснення контролю закріплені в Законах 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 автомобільний транспорт», «Про дорожній рух», у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» та інших нормативних актах;

341

1. здійснюється шляхом документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон (дотриманням законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень); планових, позапланових і рейдових перевірок на території України; 3) було введено мораторій на проведення органами державного контролю планових (з попереднім письмовим повідомленням) заходів; позапланові заходи контролю здійснюються виключно з передбачених законодавством підстав (письмова заява, рішення суду, аварії); 4) державному контролю підлягають усі транспортні засоби українських та іноземних перевізників, що здійснюють автомобільні перевезення пасажирів і вантажів на території України; 5)

планові та позапланові перевірки проводяться на підставі затвердженого переліку питань; 7) 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, тощо.

Визначено, що зміст державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті полягає в позапланових заходах перевірки порядку та умов пасажирських і вантажних перевезень, вимог до стану та правил користування засобами та інфраструктурою залізничного транспорту, охорони праці, пожежної безпеки, безпеки руху, санітарних норм та інших правил, передбачених чинним законодавством про залізничний транспорт в Україні.

Охарактеризовані основні особливості державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті: 1) регламентується законами 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 залізничний транспорт», «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», Статутом залізниць України та іншими нормативними

342

актами; 2) орган контролю не може здійснювати повторний позаплановий захід контролю за фактом, що вже був підставою для проведення заходу контролю; 3) базується на затвердженому Переліку нормативно-правових актів, дотримання яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту; 4) оформлюються у затвердженій формі акту, що містить вичерпний перелік питань щодо перевірки, тощо.

Визначено, що специфіка державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті полягає в наступному:

1. здійснюється уповноваженими особами Державної служби України з безпеки на транспорті (Державної служби морського та річкового транспорту України після набрання чинності Постанови КМУ від 6 вересня 2017 р. № 1095); 2) періодичність здійснення планових заходів визначається на основі ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері безпеки на морському та річковому транспорті залежно від встановлених критеріїв; 3) усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту та вибірковому контролю інспектора контролю державою порту; 4) передбачено контроль суден службами капітанів морських портів, контроль державою порту (контроль іноземних суден), контроль держави прапора (контроль українських суден), спеціальний контроль за риболовними суднами під прапором України, огляд суден, що здійснюють плавання річковими внутрішніми водними шляхами; 5) затверджені вичерпні Перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під усіма прапорами, Додатковий перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під українським прапором, тощо.

Сформульовані особливості державного контролю за додержанням законодавства на авіаційному транспорті: 1) уповноваженим органом з питань цивільної авіації є Державна авіаційна служб; 2) фахівці Державіаслужби на посаді державного інспектора з авіаційного нагляду

343

здійснюють інспектування об'єктів і суб'єктів авіаційної діяльності та контроль за виконанням ними Авіаційних правил України; 3) Авіаційні правила України підлягають обов’язковому виконанню всіма юридичними та фізичними особами на території України та суб'єктами авіаційної діяльності України за її межами; 4) законодавством передбачені проведення перевірки та інспектування суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності; здійснення контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України; здійснення контролю за проведенням коригувальних дій суб'єктами авіаційної діяльності тощо; 5) основними формами контролю є комплексні, планові та позапланові перевірки, сертифікаційні перевірки та нагляд, аудит та інспектування, ситуаційний експеримент, випробування, огляд, спостереження; 6) при міжнародних польотах в аеропорту повинні здійснюватися митний, прикордонний, санітарно-карантинний та інші види контролю; 7) окремо здійснюється сертифікація навчальних закладів та інструкторів з підготовки спеціалістів цивільної авіації; 8) невід’ємною складовою контролю є ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезень пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом; 9) порушення законодавства на авіаційному транспорті передбачає притягнення до адміністративної відповідальності, тощо.

Охарактеризовані особливості державного контролю за додержанням законодавства на міському електротранспорті: 1) основним завданням є забезпечення надання безпечних транспортних послуг та додержання перевізниками законодавства про міський електричний транспорт;

1. здійснюється Державною службою України з безпеки на транспорті

(Укртрансбезпека); 3) позапланові заходи можуть здійснюються лише з підстав, передбачених ст.3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; 4) Укртрансбезпекою розроблено уніфіковану форму акта, який складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу

344

державного контролю; 5) в Акті окрім загальної інформації (тип контрольного заходу, дата останнього заходу, строки проведення, ПІБ посадових осіб і т.п.) містять вичерпний перелік питань щодо проведення заходу державного контролю та перелік нормативно-правових актів, відповідно до яких його було складено; 6) під час проведення позапланового заходу державного контролю з’ясовуються лише питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення заходу, тощо.

Визначені основні особливості державного контролю за додержанням законодавства на промисловому транспорті: 1) промисловий залізничний транспорт входить до складу єдиної транспортної системи України, підприємства промислового залізничного транспорту є складовою залізничного транспорту; 2) контроль здійснюється з метою забезпечення безпечного функціонування власного технологічного залізничного транспорту, підвищення безпеки руху та промислової безпеки на промислових підприємствах; 3) локомотиви і вагони, що належать підприємствам і експлуатуються в загальній мережі залізниць, повинні відповідати вимогам Правил технічної експлуатації залізниць України;

1. контроль на промисловому транспорті покладається на Державну службу України з безпеки на транспорті, на служби Укрзалізниці, на керівників промислових підприємств, безпосередньо на працівників промислового транспорту, тощо.

Установлено, що особливості розвитку державного контролю за додержанням законодавства на трубопровідному транспорті, полягають у наступному: 1) нормативно-правове забезпечення контролю є фрагментарним, непослідовним, міститься у багатьох нормативно-правових актах, що ускладнює розуміння підконтрольними суб’єктами його засад та власне його проведення; 2) контролю підлягають відносини на всіх етапах створення та функціонування трубопровідного транспорту, встановлення гарантій безпеки від можливого негативного впливу під час експлуатації об'єктів цього виду транспорту; 3) передбачено контроль додержання

345

ліцензіатами законодавства і ліцензійних умов провадження господарської діяльності на трубопровідному транспорті; 4) здійснюється відповідними міністерствами та відомствами, органами державного нагляду і контролю, органами місцевого самоврядування, Міністерством оборони – на особливий період, а також Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; 5) основні форми контролю – планові та позапланові виїзні, а також невиїзні перевірки відповідно до затверджених порядків контролю, тощо.

Визначено, що на сьогодні державний контроль за додержанням законодавства на відомчому транспорті характеризується низкою проблем свого розвитку та ефективної реалізації, зокрема, наступними: 1) у ст. 21 Закону України «Про транспорт» відомчий транспорт виділяється як окремий вид в єдиній транспортній системі, проте особливості правового регулювання та контролю на відомчому транспорті залишаються неврегульованими належним чином; 2) спеціальна нормативно-правова база державного контролю за додержанням законодавства саме на цьому виді транспорту практично відсутня; 3) аспекти державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті регламентуються фрагментарно лише на рівні підзаконних нормативних актів; 4) невизначений чіткий склад суб’єктів державного контролю на відомчому транспорті окрім служби безпеки дорожнього руху; 5) невизначений чіткий перелік форм і методів контролю в даній галузі транспорту за виключенням відомчої реєстрації та обліку транспортних засобів; 6) відсутність системного і повного бачення ступеня розповсюдження форм контролю на автомобільному транспорті на відомчий.

Визначені основні заходи з удосконалення національного законодавства, що регулюють державний контроль за додержанням законодавства на транспорті: 1) розробити проект і прийняти Закон України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», який буде комплексно врегульовувати адміністративно-правові засади, у

346

тому числі суб’єктно-об’єктний склад, їх адміністративно-правовий статус, порядок, процедури та 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 тощо; 2) закріпити визначення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті (в ст. 1 Закону України «Про державний контроль за додержанням законодавства на транспорті») у запропонованій автором редакції; 3) затвердити Постановою Кабінету Міністрів України Концепцію (і відповідно план заходів) із впровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, яка б містила і обґрунтовані критерії ризикованості по всім видам транспорту; 4) розробити та запровадити єдиний підхід до оцінювання та оприлюднення результатів контрольних заходів, здійснюваних Укртрансбезпекою та іншими суб’єктами державного контролю за додержанням законодавства на транспорті, який би базувався на обґрунтованих і зрозумілих якісних і кількісних показниках; 5) надати повсюдного розповсюдження й практичного застосування уніфікованих форм актів з переліком питань під час проведення заходів державного контролю в розрізі всіх видів транспорту (у т.ч. промислового, відомчого); 6) посилити рівень відповідальності як підконтрольних суб’єктів, так і контролюючих органів і їх посадових осіб, закріплюючи вичерпні переліки підстав притягнення до різних видів відповідальності та встановлювати розмір штрафу у кратній величині до розміру мінімальної заробітної плати чи прожиткового мінімуму громадян замість «неоподаткованого мінімуму громадян»; 7) закріпити на законодавчому рівні незалежність і самостійність Укртрансбезпеки як неупередженого органу державного контролю, вносячи зміни до п.1 Положення про Державну службу безпеки на транспорті України, та інші заходи.

347

Визначено основні можливості використання зарубіжного досвіду державного контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, а саме: 1) удосконалення структури міжнародних транспортно-логістичних систем із впровадженням інформаційних систем та електронного документообігу, скасуванням в умовах ринку прикордонного контролю й відповідним скороченням витрат, розвитком мультимодальних (комбінованих) перевезень із застосуванням інноваційних технологій у перевізному процесі (досвід країн Західної Європи); 2) упровадження інноваційних інформаційно-управлінських (інтелектуальних) технологій, побудованих на моделюванні інтегрованих транспортних систем, які забезпечують вищий рівень взаємодії контролюючих органів та інших учасників процесу, безпеки та передачі повної інформації в режимі реального часу (досвід країн Європейського Союзу, Японії, Китаю та США); 3) вступ України до Європейської організації дорожнього контролю (набуття офіційного статусу спостерігача) і розвиток співробітництва з іншими міжнародними та європейськими організаціями (CITA, IRU, CORTE, EASA, ERA EMSA тощо); 4) розвиток баз даних ДТП, практики застосування тахографів і виявлення протиправних маніпуляцій з ними, кріплення вантажів, габаритно-вагового контролю тощо (досвід Польщі); 5) збереження навколишнього середовища і забезпечення безпечного середовища із використання процедури контролю допущення транспортного засобу, методів «PORTUS», перевірки вантажів і авторизації прибуття у порт небезпечних вантажів, підготовки цистерн до періодичної перевірки тощо (досвід Іспанії); 6) розвиток адміністративних послуг на транспорті, електронних сервісів (наприклад, електронний кабінет

перевізника), використання ручних комп’ютерів/планшетів при оперативному контролі (досвід Литви); 7) реорганізація інспекції шляхом злиття окремих служб з контролю та безпеки на різних видах транспорту в одну установу (досвід Литви); 8) упровадження системи підтвердження професійної компетентності суб’єктів перевезень (досвід ЄС) тощо.

348

Рекомендовано наступні шляхи вдосконалення форм і методів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: 1) практично впровадити на всіх видах транспорту ризик-орієнтований підхід, який має лягти в основу вибору комплексу форм і методів здійснення державного контролю за додержанням законодавства на транспорті; 2) затвердити критерії ризикованості господарської діяльності на тих видах транспорту, де вони наразі відсутні, і переглянути раніше затверджені на предмет їх доцільності, обґрунтованості та адекватності реаліям сьогодення; 3) посилити відповідальність посадових осіб, які безпосередньо здійснюють той чи інший метод контролю на транспорті з переорієнтацією на пріоритетність методів переконання й заохочення над методами примусу; 4) оптимізувати співвідношення планових і позапланових форм державного контролю в сторону зменшення позапланових заходів; 5) переорієнтувати контролюючі органи на транспорті з кількісного підходу із виявлення правопорушень на якісний із їх попередження та запобігання; 6) активізувати впровадження методу переконання в контрольну діяльність Укртрансбезпеки, покласти на неї

здійснення інформаційно-роз’яснювальних заходів, надання консультаційної та іншої необхідної допомоги, проведення правового виховання, заходів агітаційного, психологічного й морального впливу, – як до суб’єктів, що перевіряються, так і до працівників контролюючих органів, тощо.

Запропоновано взяти орієнтир на реалізацію таких основних напрямків з реформування організаційно-структурної складової державного контролю за додержанням законодавства на транспорті: 1) утворити єдиний орган державного контролю за додержанням законодавства на транспорті шляхом злиття існуючих задля економії витрат державного бюджету на утримання апарату даних установ, оптимізації контрольних та наглядових функцій у транспортній сфері, підвищення відповідальності даного органу та прозорості його діяльності; 2) розвинути інноваційно-технологічну та

349

інформаційну компоненту в процесі організації державного контролю за додержанням законодавства на транспорті; 3) посилити публічність державного контролю за додержанням законодавства на транспорті завдяки запровадженню інтегрованої електронної автоматизованої системи державного контролю в режимі реального часу; 4) розробити та внести зміни до існуючих переліків питань (чек-листів) контролю за додержанням законодавства на транспорті за критеріями доцільності, якості та ризикованості, які б були чіткими і лаконічними, дозволяти однозначно та неупереджено встановлювати стан дотримання вимог законодавства.