

УДК 342.9

О. Ю. Дубинський
кандидат юридичних наук, доцент
Національного університету кораблебудування
імені адмірала Макарова

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ВІДОМЧОМУ ТРАНСПОРТІ

Постановка проблеми. Одним із видів транспорту в єдиній транспортній системі України згідно чинного законодавства є відомчий, хоча деякі науковці включають його до автомобільного транспорту і як окремих вид не розрізняють. Тим не менш дана галузь покликана обслуговувати працівників міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій як в пасажирських, так і вантажних перевезеннях. І, як і до будь-якого іншого виду транспорту, до відомчого транспорту висувається ряд специфічних вимог, процедур і правил на ряду із загальними для транспорту задля забезпечення якості і безпеки перевезень. Проте на сьогодні додержання законодавства на відомчому транспорті не є безумовним і потребує контролю держави в цій сфері. Недосконаліми залишаються і власне нормативно-правова база і механізми здійснення такого контролю, що обумовлює своєчасність вивчення проблем державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом державний контроль на транспорті і зокрема, окремі аспекти правового регулювання та контролю на відомчому транспорті є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких: І.В. Булгакова, Г.В. Галімшина, В.К. Гіжевський, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, Є.В. Довженко, О.В. Клепікова, А.В. Мілашевич, В.В. Новиков, А.О. Собакар, М.Л. Шелухін, та інші науковці.

Невирішені раніше проблеми. Проте, незважаючи на значний науковий доробок у цій сфері, власне державний контроль за додержанням законодавства на відомчому транспорті висвітлений фрагментарно і потребує подальшого вивчення.

Метою даної статті є дослідження проблем державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті.

Виклад основного матеріалу. Згідно ст. 21 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР єдину транспортну систему України становить у тому числі відомчий транспорт на ряду з іншими видами транспорту, перелічених у вище названій статті. Далі, у ст. 9 Закону непрямо пояснюється сутність поняття відомчого транспорту: «У загальнодержавній власності можуть також перебувати транспортні засоби, споруди, устаткування транспорту, закріплені за підпри-

ємствами, об'єднаннями, установами та організаціями інших міністерств і відомств (відомчий транспорт) [1].

Окремо відомчому транспорті присвячено ст. 36 Закону, згідно якої до складу відомчого транспорту входять транспортні засоби підприємств, установ та організацій. При цьому наголошується, що підприємства та організації, які мають відомчий транспорт, повинні забезпечувати його розвиток і утримання на рівні, що відповідає вимогам безпеки при наданні транспортних послуг. У свою чергу, відносини підприємств, які мають відомчий транспорт, з підприємствами, установами, організаціями та громадянами, яким вони надають транспортні послуги, та підприємствами транспорту загального користування регулюються кодексами (статутами) окремих видів транспорту [1]. Як бачимо, Закон України «Про транспорт» досить поверхово регламентує адміністративно-правові відносини у сфері відомчого транспорту, особливості правового регулювання та контролю даної галузі залишаються нерегульованими. Аналогічна ситуація має місце і у сфері управління та контролю на автомобільному транспорті, адже в Законі України «Про автомобільний транспорт» також взагалі не йдеться про відомчий транспорт.

На підзаконному рівні Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 164 було затверджено Порядок відомчої реєстрації та ведення обліку транспортних засобів Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту [2]. Цей Порядок визначає процедуру здійснення відомчої реєстрації, переєстрації транспортних засобів, які закріплені за органами, підрозділами, військовими частинами, формуваннями, закладами, установами та організаціями Національної гвардії, Держприкордонслужби, Держспецтрансслужби, Держспецзв'язку, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, ведення їх обліку і зняття з нього.

Так, відомча реєстрація транспортного засобу полягає у здійсненні комплексу заходів, пов'язаних з перевіркою документів, які є підставою для здійснення такої реєстрації, звіркою, а в разі по-

треби – дослідженням ідентифікаційних номерів складових частин (кузова, шасі, рами, двигуна), оглядом транспортного засобу, оформленням і видачею реєстраційного документа – технічного талона транспортного засобу та закріпленням за транспортним засобом номерного знака. Облік зареєстрованих транспортних засобів ведеться шляхом накопичення, узагальнення та зберігання інформації про такі транспортні засоби в базі даних уніфікованої електронно-облікової системи Головного управління Національної гвардії, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС [2].

Слід зазначити, що відомчій реєстрації підлягають усі легкові, вантажні, спеціалізовані, спеціальні автомобілі, автобуси, тягачі колісні, тягачі-транспортери, шасі, трактори, майстерні рухомі для технічного обслуговування та ремонту озброєння і техніки, мотоцикли, причепа та напівпричепа. Відповідно експлуатація транспортних засобів, не зареєстрованих відповідно до цього Порядку (крім транспортних засобів, зареєстрованих до набрання чинності цим Порядком) і без номерних знаків, що відповідають державним стандартам, а також ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах або знищені чи підроблені, забороняється [2].

Відомча реєстрація транспортних засобів, ведення їх обліку та зняття з нього зареєстрованих транспортних засобів здійснюється уповноваженими органами (підрозділами) Головного управління Національної гвардії, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС (службами безпеки дорожнього руху). При чому перша відомча реєстрація нових транспортних засобів, а також тих, що перебували в експлуатації та ввезені на митну територію України, здійснюється за умови відповідності конструкції і технічного стану, їх марки (моделі) та складових частин, що мають ідентифікаційні номери, обов'язковим вимогам правил, нормативів і стандартів України, що підтверджується сертифікатом відповідності або свідоцтвом про визнання іноземного сертифіката [2].

Як бачимо, уповноваженим органом для здійснення відомчої реєстрації та контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті є служба безпеки дорожнього руху. Її діяльність регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 227 «Про затвердження Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій». Зокрема, встановлено, що робота щодо забезпечення безпе-

ки дорожнього руху, запобігання дорожньо-транспортним пригодам у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в їх об'єднаннях, установах і організаціях, що мають транспортні засоби, ведеться залежно від чисельності працівників, зайнятих експлуатацією цих засобів, відповідним структурним підрозділом – службою безпеки дорожнього руху або окремими фахівцями з цих питань.

Основними завданнями служби безпеки дорожнього руху є: 1) здійснення контролю за додержанням працівниками вимог актів законодавства та інших нормативних документів з безпеки дорожнього руху; 2) аналіз стану аварійності та фактів порушення вимог з безпеки дорожнього руху, розроблення разом з відповідними структурними підрозділами заходів щодо запобігання їм і контроль за проведенням цих заходів; 3) облік і подання в установленому порядку органам державної виконавчої влади і організаціям звітної інформації про дорожньо-транспортні пригоди та їх наслідки; 4) проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху [3].

Відповідно до основних завдань служба безпеки дорожнього руху проводить здійснює наступні заходи: 1) методичне забезпечення діяльності, пов'язаної із запобіганням дорожньо-транспортним пригодам, до яких причетні транспортні засоби підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, що входять до їх сфери управління; 2) участь у розробленні державних і галузевих програм у сфері дорожнього руху та здійснює контроль за їх виконанням; 3) проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з безпеки дорожнього руху; 4) вивчення працівниками відповідного міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, підприємств й організацій актів законодавства, правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, а також перевірка одержаних знань; 5) перевірка діяльності підприємств й організацій з безпеки дорожнього руху; 6) підготовка проектів законодавчих та інших нормативних актів, правил, стандартів і довідок з питань безпеки дорожнього руху тощо [3].

У свою чергу, Постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 8 було затверджено Порядок відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що визначає процедуру відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування. При цьому великотоннажний та інший технологічний транспортний засіб трактується як великотоннажний автомобіль, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення вантажів,

транспортування розкривних порід і корисних копалин на відкритих гірничих розробках чи ґрунту на будівництві, а також інший механічний транспортний засіб, у тому числі обладнаний спеціальними пристроями чи механізмами, або транспортний засіб, призначений для руху тільки у поєднанні з іншим транспортним засобом, який керується машиністом (оператором, водієм) і використовується власником для забезпечення виробничих процесів під час провадження ним господарської діяльності (виготовлення продукції, виконання робіт, надання послуг), а також для переміщення сировини (матеріалів), що обробляється, і відходів виробництва [4].

Зазначимо, що в даному випадку реєстрація, перереєстрація, тимчасова реєстрація, взяття на облік та зняття з нього технологічного транспортного засобу здійснюється територіальними органами Державної служби України з питань праці (Держпраці). Матеріально-технічне забезпечення зазначених вище етапів здійснюються експертно-технічними центрами, що належать до сфери управління Держпраці, у порядку, що встановлюється Держпраці [4].

Досліджуючи державний контроль за додержанням законодавства на відомчому транспорті, варто погодитися з М.Л. Шелухінін стосовно того, що відомчий транспорт за великим рахунком можна віднести до автомобільного транспорту [5, с.53]. Тому, на нашу думку, у загальному випадку й особливості додержанням законодавства на відомчому транспорті впливають окрім вище наведеного із порядку, форм і методів його здійснення на автомобільному транспорті на підставі положень Законів 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», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті» тощо.

У даному контексті, Т.О. Гуржій, досліджуючи актуальні проблеми державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху, резюмує, що дуже важливо забезпечити неухильне дотримання чинних на транспорті правил та безумовну реалізацію нормативно-правових приписів, тому вважає державний контроль провідним засобом забезпечення законності та правопорядку в сфері безпеки дорожнього руху, який характеризує при цьому наступними проблемами: 1) динаміка позитивних зрушень надто повільна аби вважатися цілком задовільною; 2) більшість законодавчих новел є фрагментарними (лише уточнюють існуючі положення та не носять концептуального ха-

рактеру; кореспондуючі норми містяться у величезному масиві нормативно-правових актів, що призводить до певних ускладнень та різномірного правозастосування; не всі аспекти державного контролю врегульовано вичерпно повно, особливо гостро «дефіцит» правового забезпечення відчувається при здійсненні відомчого контролю, міжвідомчої взаємодії, сертифікації транспортних засобів тощо); 3) унаслідок системних збоїв у роботі законодавчого органу держави чимало важливих законопроектів роками лишаються без розгляду; 4) основні аспекти державного контролю в сфері безпеки дорожнього руху охоплені переважно відомчими правовими актами, проте на цьому рівні регламентація фундаментальних засад управління сферою безпеки дорожнього руху (в тому числі, галузевого контролю) об'єктивно неможлива; 5) законодавча регламентація правового статусу суб'єктів контролю є вибірковою та неповною; 6) неузгодженість нормативно-правових актів, колізії юридичних норм, евентуальний характер нормотворчого процесу [6] тощо.

У свою чергу, у Галузевій програмі забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті на 2016–2018 роки [7] основними причинами виникнення негативних явищ щодо безпеки руху автомобільного транспорту і, як наслідок нинішнього стану справ з аварійністю на зазначеному виді транспорту є наступні проблеми державного контролю на транспорті, у т.ч. і відомчому: 1) неефективність адміністративних важелів управління безпекою руху і нестворення необхідних умов для реалізації перевізниками своїх можливостей щодо забезпечення безпеки перевезень; 2) недосконалість правових механізмів та нормативно-правового регулювання у сфері безпеки перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; 3) запровадження мораторію на здійснення контролюючими органами заходів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання (підприємствами, установами та організаціями, а також фізичними особами – підприємцями), що здійснюють господарську діяльність з надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; 4) неефективність наявної системи ліцензування на автомобільному транспорті; 5) низька кваліфікація та підготовка керівників, менеджерів (управителів) з перевезень та водіїв транспортних засобів, що надають послуги з перевезення пасажирів і вантажів, недосконалість системи їх професійної компетентності; 6) незадовільний технічний стан транспортних засобів та низький рівень їх оснащення засобами пасивної і активної безпеки; 7) необлаштованість автомобільних доріг та залізничних переїздів засобами, що забезпечують безпеку руху; 8) оптимізація деяких центральних органів виконавчої влади, що гальмує процес ре-

формування органів державного нагляду (контролю) за забезпеченням безпеки на автомобільному транспорті.

У зв'язку з цим, а також беручи до уваги відсутність на сьогодні в Україні програмного документа, який би визначав завдання та комплексні заходи з підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні, та загальнонаціонального плану дій у цій сфері, одним із дієвих способів розв'язання наявних проблем із забезпеченням належного рівня безпеки дорожнього руху і була прийнята Галузева програма забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті на 2016–2018 роки. План заходів Галузевої програми містить перелік завдань та заходів, спрямованих на розв'язання основних проблем у сфері безпеки автомобільних перевезень та досягнення мети Галузевої програми, і складається з низки пунктів, серед яких і п. 10 Безпека руху відомчого автомобільного транспорту підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури [7] тощо.

Висновки. Отже, резюмуючи вище сказане, вважаємо, 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: Постанов Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 164 «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку транспортних засобів Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту», від 5 квітня 1994 р. № 227 «Про затвердження Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій», від 6 січня 2010 р. № 8 «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів» тощо; 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; 7) інші проблеми державного контролю за додержанням законодавства, характерні загалом для автомобільного транспорту тощо.

Література

1. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 164 «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку транспортних засобів Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2013-%D0%BF>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 227 «Про затвердження Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-94-%D0%BF?test=kqnMfw.ACKOi47PQZiDas.lnH14O2s80msh8Ie6>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 8 «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та ведення обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2010-%D0%BF>.
5. Шелухін М.Л. Транспортне право України. Академічний курс: [підручник] / за ред. М.Л. Шелухіна. К.: Ін Юре, 2008. 896 с.
6. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху. *Адміністративне право та процес*. 2012. № 1(1). С. 78–87.
7. Наказ Міністерства інфраструктури України 18 березня 2016 року № 112 «Про затвердження Галузевої програми забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті на 2016–2018 роки». URL: <https://mtu.gov.ua/documents/439.html>

Анотація

Дубинський О. Ю. Проблеми державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті. – Стаття.

У статті узагальнено та проаналізовано теоретико-правові підходи до розуміння сутності відомчого транспорту та його нормативно-правового регулювання. Охарактеризовано сучасний стан державного контролю за додержанням законодавства на відомчому транспорті. Визначено, що на сьогодні державний контроль за додержанням законодавства на відомчому транспорті характеризується низкою проблем свого розвитку та ефективної реалізації.

Ключові слова: державний контроль, додержання законодавства, відомчий транспорт, відомча реєстрація, відомчий облік.

Аннотация

Дубинский О. Ю. Проблемы государственного контроля за соблюдением законодательства на ведомственном транспорте. – Статья.

В статье обобщены и проанализированы теоретико-правовые подходы к пониманию сущности ведомственного транспорта и его нормативно-правового регулирования. Охарактеризовано современное состояние государственного контроля за соблюдением законодательства на ведомственном транспорте. Определено, что сегодня государственный контроль за соблюдением законодательства на ведомственном транспорте характеризуется рядом проблем своего развития и эффективной реализации.

Ключевые слова: государственный контроль, соблюдение законодательства, ведомственный транспорт, ведомственная регистрация, ведомственный учет.

Summary

Dubynskiy O. Yu. Problems of state control over observance of legislation on departmental transport. – Article.

The article generalizes and analyzes theoretical and legal approaches to understanding the essence of departmental transport and its legal regulation. The current state of state control over compliance with the legislation on departmental transport was characterized. It was determined that today state control over observance of the legislation on departmental transport characterized by a number of problems of its development and effective implementation.

Key words: state control, observance of the legislation, departmental transport, departmental registration, departmental registration.