

4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Ведєрніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навч. посібник. Київ: Знання. 2008. 333 с.
6. Галунько В., Курило В., Короєд С. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: ХМД. 2015. 272 с.
7. Галунько В., Олефір В., Гридацов Ю. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД. 2013. 396 с.
8. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>
9. Зайчук О., Оніщенко Н. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2008. 688 с.
10. Кириченко В., Куракін О. Теорія держави і права: модульний курс.: навч. посібник. Київ: Центр навчальної літератури. 2010. 264 с.
11. Коломоєць Т. Адміністративне право України: підруч. Київ: Істина. 2009. 475 с.
12. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30. Ст. 141.
13. Посадова інструкція керівника апарату місцевого загального суду: затверджена наказом ДСА України від 19.06.2011. Судова гілка влади: офіційний веб-портал. 2011. URL: <http://pl.dn.court.gov.uasud0542236>.
14. Про державну службу: Закон України 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Голос України від 31.12.2015. № 250.
15. Шевченко О.І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 19 с.

УДК 342.9

ДУБИНСЬКИЙ О.Ю.

СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА МОРСЬКОМУ ТА РІЧКОВОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті обґрунтовано перспективність розвитку морського й річкового транспорту в сучасних умовах економії ресурсів і посилення міжнародної співпраці. Проаналізовано нормативно-правові акти, які визначають основи державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті. З'ясовано специфіку державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорти.

Ключові слова: *річковий транспорт, морський транспорт, державний контроль, додержання законодавства, планові заходи, позапланові заходи, контроль державою порту, контроль держави пропора, служба капітанів.*

В статье обоснована перспективность развития морского и речного транспорта в современных условиях экономии ресурсов и усиления международного сотрудничества. Проанализированы нормативно-правовые акты, определяющие основы государственного контроля за соблюдением законодательства на морском и речном транспорте. Выяснена специфика государственного контроля за соблюдением законодательства на морском и речном транспорте.

Ключевые слова: *речной транспорт, морской транспорт, государственный контроль, соблюдение законодательства, плановые мероприятия, внеплановые мероприятия, контроль государством порта, контроль государства флага, служба капитанов.*

© ДУБИНСЬКИЙ О.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант (Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова)

The article substantiates the prospects of development of sea and river transport in the modern conditions of economy of resources and strengthening of international cooperation. The normative-legal acts, which determine the bases of state control over observance of legislation on sea and river transport, are analyzed. The specifics of state control over observance of legislation on sea and river transport are revealed.

Key words: *river transport, sea transport, state control, compliance with legislation, planned measures, unscheduled measures, port state control, flag State control, captains' service.*

Постановка проблеми. Під впливом світових тенденцій розвитку транспортної системи та окремих її складників морський та річковий транспорт не втрачає пріоритетного значення, зважаючи на великий потенціал, зумовлений передусім більшою економічністю та екологічністю, що натепер особливо актуальним. Водночас удосконалення потребують механізми управління морським та річковим транспортом, його нормативно-правового забезпечення з акцентом на підвищення якості й безпеки транспортних послуг. За таких умов державний контроль за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті є обов'язковим складником державного управління транспортною галузю національної економіки й відповідною сферою правовідносин і потребує підвищення ефективності здійснюваних контрольних заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правовідносин у транспортній сфері, зокрема на морському та річковому транспорті, досліджували Б.В. Бабін, І.В. Булгакова, М.Г. Войтович, М.В. Гаєвець, В.К. Гіжевський, В.Л. Грохольський, Е.Ф. Демський, Д.А. Іванов, В.К. Іжевський, О.В. Клещенков, Р.С. Кундрік, В.В. Міщук, С.С. Попадюк, С.В. Селезень, А.М. Смирнов, А.О. Собакарь, М.Л. Шелухін, Ф.П. Шульженко та інші науковці.

Не вирішенні раніше проблеми. Незважаючи на значний науковий доробок з цієї проблематики, питання державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорту висвітлено фрагментарно, що зумовлює доцільність подальших досліджень.

Метою цієї статті є дослідження державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті та визначення специфіки його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що в Україні у Чорноморському та Азовському басейнах, а також дельті Дунаю працюють 13 морських портів, сукупна потужність вантажообробки яких становить близько 230 млн тонн на рік. Територією України простягається 1569,4 км судноплавних водних шляхів, функціонує розвинута мережа паромного сполучення, морських контейнерних ліній, що з'єднують Україну з країнами-партнерами в Чорноморському регіоні [1]. Морський і річковий транспорт характеризується потужним потенціалом, адже охоплює 13 континентальних морських портів (262 млн тонн пропускої здатності на рік, 25 тис. працівників), 3 судноплавні річки, дві з яких входять до ТОП-5 найбільших річок Європи (загальна довжина судноплавних річок України становить 2241 км, із яких Дніпро є найважливішою водотранспортною магістраллю), 16 річкових портів та терміналів (60 млн тонн пропускної здатності на рік) [2].

За висновками спеціалістів Міністерства інфраструктури України, в Україні, як і в усьому світі, нині зростає попит на перевезення внутрішнім водним транспортом. Оскільки вантажовласники, зокрема металовиробники і зернотрейери, в умовах економічної нестабільності, зростання цін на пальне, збільшення випадків перебоїв у роботі залізничного та автомобільного транспорту через конфлікт на Сході країни намагаються скоротити транспортні витрати та покращити логістику перевезень. Тому нині поставлене завдання перенесення вантажопотоку на річку, оскільки річковий транспорт має низку переваг перед іншими видами вантажоперевезень, насамперед в економічності, зниженні енергетичних витрат, скороченні обсягів шкідливих викидів в атмосферу, зниженні навантаження на автомобільні дороги та залізниці [2].

Загалом, відповідно до ст. 24 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР, до складу морського транспорту входять підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, порти і пристані, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні і постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського транспорту. Своєю чергою до складу річкового транспорту входять підприємства річкового тран-

спорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, порти і пристані, судна, суднобудівно-судноремонтні заводи, ремонтно-експлуатаційні бази, підприємства шляхового господарства, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи і організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу річкового транспорту (ст. 27 Закону) [3].

Державний контроль за додержанням законодавства у цій галузі транспорту регламентується низкою нормативно-правових актів: Кодексом торгівельного мореплавства України від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР, Водним кодексом України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР; законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-В, «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 р. № 1728-VIII (редакція від 01.01.2018 р.), «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР; постановами Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширяється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», від 26 листопада 2014 р. № 668 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері безпеки на морському та річковому транспорті і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті», від 11 лютого 2015 р. № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті», від 6 вересня 2017 р. № 1095 «Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України» тощо.

Зазначимо, що Кабінетом Міністрів України затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері безпеки на морському та річковому транспорті і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті, відповідно, викремлюють суб'єктів господарювання: 1) з високим ступенем ризику; 2) із середнім ступенем ризику; 3) із незначним ступенем ризику. На підставі вищесказаного планові заходи державного нагляду (контролю) на морському та річковому транспорті здійснюються з такою періодичністю: 1) з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на два роки; 2) із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки; 3) з незначним ступенем ризику – не частіше ніж один раз на п'ять років. При цьому у разі, коли суб'єкта господарювання віднесено одночасно до двох або більше ступенів ризику з тих, до яких він може бути віднесені, такий суб'єкт господарювання належить до більш високого ступеня ризику [4].

Водночас відповідно до ст. 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 р. № 1728-VIII (редакція від 01.01.2018 р.) [5] до 31 грудня 2018 року встановлено мораторій на проведення органами державного контролю планових заходів зі здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності. Позапланові заходи державного контролю здійснюються органами державного контролю з підстав, визначених ст. 3 Закону (обґрунтоване звернення фізичної особи, письмова заява суб'єкта господарювання, рішення суду тощо).

У ст. 16-3 Закону України «Про транспорт» визначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, зокрема: 1) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства і стандартів на морському та річковому транспорті; 2) здійснює державний контроль і нагляд за дотриманням законодавства про судноплавство на суднах, у морських і річкових портах, територіальних та внутрішніх водах, на внутрішніх водних шляхах України; 3) здійснює контроль і нагляд за дотриманням правил користування засобами морського та річкового транспорту, охорони порядку і безпеки руху на морському та річковому транспорті, утримання та експлуатації баз (споруд) для стоянки маломірних суден тощо [3].

Станом на сьогодні таким органом є Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека) [6] до набрання чинності Постанови Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095 [7], якою було проголошено утворення Державної служби морського та річкового транспорту України (Морської адміністрації). Ця постанова набирає чинності з дня її опубліку-

вання, проте, окрім пунктів 1, 2, 5–7 змін, затверджених цією постановою, які набирають чинності одночасно з актом Кабінету Міністрів України про можливість забезпечення здійснення Державною службою морського та річкового транспорту України повноважень та виконання функцій.

Відзначимо, що Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2015 р. № 1186 були затверджені Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом, якими встановлюється вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, а також організаційні, кадрові та технологічні вимоги, обов'язкові для виконання суб'ектами господарювання, які провадять господарську діяльність з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом [8].

Окремо слід звернути увагу й на необхідність додержання Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджених Наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545 «Про затвердження Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства» та Наказом Міністерства інфраструктури України від 12.06.2014 р. № 250 «Про затвердження Змін до Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства». Ці Правила розроблені для встановлення порядку державного контролю в портах за дотриманням на суднах вимог Міжнародних конвенцій, Кодексу торговельного мореплавства України, законодавчих актів України з безпеки мореплавства та запобігання забрудненню довкілля [9; 10].

Так, з метою забезпечення безпеки мореплавства та запобігання забрудненню із суден усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають: 1) обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту; 2) вибірковому контролю інспектора контролю державою порту. Важливо відзначити те, що в Правилах контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства детально регламентуються типи державного контролю на морському транспорті. Зокрема, розрізняють: 1) контроль суден службами капітанів морських портів; 2) контроль державою порту (контроль іноземних суден); 3) контроль держави пррапора (контроль українських суден Укртрансбезпекою та Держрибагентством України); 4) спеціальний контроль за риболовними суднами під пррапором України, які виходять у закордонне плавання або у виключну (морську) економічну зону України [9].

Зауважимо, що перевірка судна проводиться у присутності капітана і старшого механіка або осіб, що їх заміщують, чи осіб, визначених капітаном або старшим механіком, таким чином, щоб не заважати нормальній роботі судна й екіпажу. Якщо перевіркою встановлені наявність необхідних суднових документів і належний порядок їх ведення, відсутні повідомлення про вчинені судном заборонені скидання, а загальне враження про судно та екіпаж є позитивним, то перевірка на цьому має бути закінчена. Натомість, якщо перевіркою судна встановлено, що є повідомлення про забруднення судном довкілля чи є інші явні підстави для висновку про невідповідність судна встановленим вимогам, то мають бути поінформовані державні інспектори для проведення більш детальної перевірки.

За результатами перевірок складаються акти перевірки за встановленими законодавством формами (містяться у додатках до Правил). Якщо в результаті перевірки судна виявлені і занесені до форми В дані про серйозну невідповідність судна вимогам чинного законодавства, правил мореплавства та міжнародних конвенцій України, капітан порту має у встановленому порядку відмовити у видачі дозволу на вихід судна в море до усунення виявлених недоліків. Під час складання акта за формулою В необхідно чітко вказувати назву, номер правила, пункту або підпункту нормативного акта, вимоги якого порушені.

Також зауважимо, що у Правилах містяться вичерпні Перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під усіма пррапорами, Додатковий перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під українським пррапором, Додатковий перелік документів, які перевіряються на риболовних суднах, що плавають під Державним Пррапором України [9].

Окрім Правил контролю суден, з метою забезпечення безпеки мореплавства важливе значення під час проведення державного контролю за додержанням законодавства має Інструкція про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України, затверджена Наказом Міністерства інфраструктури України від 22.12.2015 № 549 (у новій редакції від 19.02.2016 р.) [11]. Інструкція визначає винятковий перелік підстав для проведення огляду судна, порядок проведення огляду, особливості та порядок огляду не конвенційних суден та суден під іноземним пррапором, що здійснюють плавання річковими внутрішніми водними шляхами України. Також встановлені типові форми актів огляду суден залежно від типу судна, що оглядається.

Крім того, нині набуває чинності Наказ Міністерства інфраструктури України від 07.08.2017 р. № 264 «Про затвердження Форми та Порядку надання Міністерством інфраструктури України погодження на проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) Державній службі України з безпеки на транспорті на підставі звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (іхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколошньому природному середовищу чи безпеці держави» – не раніше дня, наступного за днем закінчення дії Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5]. Цей Порядок установлює процедуру надання Міністерством інфраструктури України погодження на проведення позапланового заходу державного контролю Державною службою України з безпеки на транспорті на підставі звернення фізичної особи про порушення, що спричинило шкоду її правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколошньому природному середовищу чи безпеці держави [12].

Доречно зауважити, що у 2017 році Укртрансбезпекою було проведено 94 перевірки підприємств, установ та організацій, у результаті чого виявлено 153 невідповідності вимогам законодавства, що на 96% більше, ніж у 2016 році, зроблено 963 зауваження, заборонено експлуатацію 359 маломірних (малих) суден. Також здійснено 484 огляди баз для стоянки маломірних (малих) суден (заборонено експлуатацію 124 базам). Що стосується виконання функцій контролю держави порту, то всі показники: кількість перевірок, кількість перевірок із зауваженнями, кількість зауважень та кількість затримань суден – суттєво зросли (загальна кількість зауважень становить 4 255; затримано 74 судна). Крім того, було проведено 33 перевірки виконання функцій контролю держави пропора, винесено 155 зауважень, 8 суден затримано. Проведено 674 перевірки суден на внутрішніх водних шляхах, зроблено 459 зауважень та 26 затримань суден. Під час 114 оглядів пасажирських суден виявлено 162 зауваження та 8 суден затримано [13].

Проте, незважаючи на значну кількість порушень, виявлених у процесі здійснення державного контролю за додержанням законодавства, максимальні розміри штрафів за адміністративні правопорушення на морському та річковому транспорті залишаються надзвичайно низькими (до 100 гривень) та не відповідають реаліям [13], на чому акцентує увагу в Публічному звіті голова Укртрансбезпеки. Такий стан речей, на наш погляд, потребує внесення змін до законодавства для підвищення ефективності державного контролю загалом та на річковому та морському транспорті зокрема.

Таким чином, специфіка державного контролю за додержанням законодавства на морському та річковому транспорті полягає у тому, що: 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 державного нагляду (контролю) визначається на основі ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері безпеки на морському та річковому транспорті залежно від встановлених законодавством критеріїв; 3) до 31 грудня 2018 року встановлено мораторій на проведення органами державного контролю планових заходів із здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності; 4) позапланові заходи державного контролю здійснюються органами державного контролю з передбачених законодавством підстав; 5) усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту та вибірковому контролю інспектора контролю державою порту; 6) передбачено контроль суден службами капітанів морських портів, контроль державою порту (контроль іноземних суден), контроль держави пропора (контроль українських суден), спеціальний контроль за риболовними суднами під пропором України, огляд суден, що здійснюють плавання річковими внутрішніми водними шляхами; 7) за результатами перевірок складаються акти перевірки за встановленими законодавством формами; 8) затверджені вичерпні Перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під усіма пропорами, Додатковий перелік свідоцтв і документів, які перевіряються на суднах під українським пропором; 9) установлено порядок і винятковий перелік підстав для проведення огляду суден, що здійснюють плавання річковими внутрішніми водними шляхами України тощо.

Список використаних джерел:

1. Проект Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. URL: <https://mtu.gov.ua/projects/view.php?P=115>.
2. Інформація про водний транспорт України. URL: <https://mtu.gov.ua/timeline/Vodniy-transport.html>.

3. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 51. Ст. 446.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 668 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері безпеки на морському та річковому транспорту і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/668-2014-%D0%BF>.

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

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095 «Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2015 р. № 1186 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1186-2015-%D0%BF>.

9. Наказ Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545 «Про затвердження Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0353-04>.

10. Наказ Міністерства інфраструктури України від 12.06.2014 р. № 250 «Про затвердження Змін до Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0779-14>.

11. Наказ Міністерства транспорту України від 19.04.2001 р. № 225 «Про затвердження Інструкції про огляд суден, які здійснюють плавання (експлуатуються) на внутрішніх водних шляхах України» (редакція від 19.02.2016). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0400-01>.

12. Наказ Міністерства інфраструктури України від 07.08.2017 р. № 264 «Про затвердження Форми та Порядку надання Міністерством інфраструктури України погодження на проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) Державній службі України з безпеки на транспорті на підставі звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (іхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколошньому природному середовищу чи безпеці держави». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1049-17/paran2#n2>.

13. 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>.