

**МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ
ЯК ЗАСОБУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ**

**THE PLACE AND ROLE OF PUBLIC CONTROL AS A MEANS
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RAIL TRANSPORTATION**

У статті, на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел зроблено спробу з'ясувати сутність та зміст публічного контролю як засобу адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень та визначити оптимальні напрями його удосконалення на сучасному етапі реалізації національної транспортної політики. Встановлено, що головною метою публічного контролю у сфері залізничних перевезень є створення повноцінної й несуперечливої системи нормативно-правових актів, яка спроможна забезпечити стабільне і тривале регулювання діяльності транспортно-залізничного комплексу країни. Доведено, що процес контролю за дотриманням законодавства у сфері залізничних перевезень є одним із засобів підвищення ефективності правового регулювання, забезпечення верховенства закону і захисту прав людини в транспортній галузі та має здійснюватися на засадах єдиної ролі розвитку та вдосконалення національного транспортного законодавства. Обґрунтовано доцільність прийняття Положення про публічний контроль за додержанням законодавства на залізничному транспорті, що має бути схвалене постановою Кабінету Міністрів України, та визначитиме вихідні засади організації та здійснення державного, громадського та корпоративного (виробничого) контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб, додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, забезпеченням безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв. Визначено особливості публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень, зокрема: 1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання; 2) здійснення основного переліку контрольних заходів спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті; 3) суб'єкти контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними повноваженнями; 4) широкий діапазон цілей і завдань за усіма аспектами класичного управління та контролю господарських операцій з ресурсами, кадрами, виробництвом, фінансами, інвестиціями на залізничному транспорті; 5) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-правові заходи, транспорт, залізничний транспорт, контроль, публічний контроль, безпека залізничних перевезень, нормативно-правове регулювання.

In the article, based on the analysis of the current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, an attempt is made to clarify the essence and content of public control as a means of administrative and legal regulation of railway transport and to determine the optimal directions for its improvement at the current stage of the

implementation of the national transport policy. It has been established that the main goal of public control in the field of railway transportation is the creation of a full-fledged and consistent system of normative legal acts, which is able to ensure stable and long-term regulation of the country's transport and railway complex. It has been proven that the process of monitoring compliance with legislation in the field of railway transportation is one of the means of increasing the effectiveness of legal regulation, ensuring the rule of law and protecting human rights in the transport sector and should be carried out on the basis of the single role of development and improvement of national transport legislation. The expediency of adopting the Regulation on public control over compliance with the legislation on railway transport, which must be approved by a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and which will determine the basic principles of organization and implementation of state, public and corporate (production) control (supervision) over the activities of economic entities, is substantiated. carry out the transportation of passengers and cargo (including dangerous), legal entities and individuals, in compliance with the licensing conditions for carrying out business activities for the transportation of passengers, dangerous cargo and hazardous waste by rail transport, ensuring accident-free operation and maintaining railway structures, tracks, and rolling stock in constant service, equipment, mechanisms and devices. The specifics of public control over compliance with the requirements of rules, norms and standards in the field of railway transportation are determined, in particular: 1) it is regulated mainly by the norms of administrative law and acts of technical regulation; 2) implementation of the main list of control measures by an entity specially designated by the state - the State Transport Safety Service of Ukraine; 3) subjects of control and supervision activities in railway transport are endowed with authoritative and advisory powers; 4) a wide range of goals and objectives for all aspects of classical management and control of economic operations with resources, personnel, production, finances, investments in railway transport; 5) is carried out mainly through scheduled, unscheduled and raid inspections.

Key words: *administrative offense, administrative and legal measures, transport, railway transport, control, public control, safety of railway transport, normative and legal regulation.*

Вступ. Для всіх видів транспорту, у тому числі залізничного, якість, швидкість та надійність перевезень є головним завданням. Ефективне функціонування залізничної галузі, як і будь-якої організації, залежить від раціонально побудованої структури управління, провідне місце в якому належить контролю як однієї з його функцій. Будь-який вид управління, у тому числі залізничними перевезеннями, немислимий без контролю, тобто не можна керувати, не перевіряючи виконання встановлених норм, вимог та правил, не виявляючи фактичного стану справ на керованих об'єктах. Контроль – найважливіша умова нормального функціонування залізничної галузі. Крім названих вище «людський чинник», тобто професійна надійність працівників, є визначальним у забезпеченні безпеки на транспорті.

Необхідність підвищення ефективності застосування контрольно-наглядових заходів на залізничному транспорті й підтверджує статистика. Зокрема, у 2019 році допущено 1081 транспортну подію, з них 561 аварія, у т.ч. 57 випадків сходження рухомого складу, 6 випадків зіткнення рухомого складу, 3 випадки пожежі на рухомому складі, 495 випадків травмування осіб рухомих складом (315 зі смертельним наслідком), у т.ч. 7 робітників залізничного транспорту та 520 інцидентів, проти 1282 транспортних подій, з них 1 катастрофа, 626 аварій, у т.ч. 80 випадків сходження рухомого складу, 7 випадків зіткнення рухомого складу, 1 випадок пожежі на рухомому складі, 538 випадків травмування осіб рухомих складом, у т.ч. 4 працівника залізничного транспорту (317 зі смертельним наслідком) та 655 інцидентів за аналогічний період 2018 року. Загальна кількість транспортних подій зменшилася на 201 випадок (з 1282 до 1081), кількість катастроф зменшилась на 1 випадок (з 1 до 0), кількість аварій зменшилася на 65 випадків (з 626 до 561), у т.ч. кількість сходжень рухомого складу з рейок зменшилась на 23 випадки (з 80 до 57), кількість пожеж на рухомому складі збільшилась на 2 випадки (з 1 до 3), кількість зіткнень рухомого складу зменшилась на 1 випадок (з 7 до 6), кількість травмувань (загибелі) осіб рухомих складом зменшилась на 43 випадки (з 538 до 495), кількість інцидентів зменшилась на 135 випадків (з 655 до 520). У 2019 році на залізничних переїздах і коліях поза переїздами АТ «Укрза-

лізниця» сталося 70 випадків ДТП, у тому числі 60 випадків на переїздах і 10 – на коліях поза переїздами. Внаслідок ДТП загинуло 15 осіб і 25 травмовано. У порівнянні з 2018 роком кількість ДТП зменшилася на 9 випадків (з 79 до 70), зменшилася також кількість загиблих на 1 особу (з 16 до 15), а кількість травмованих на 5 осіб (з 30 до 25) [1].

Ці та інші характерні порушення нормальної роботи залізничного транспорту актуалізують питання про контроль за дотриманням законодавства у сфері залізничних перевезень та переконує у тому, що в нинішніх умовах він (контроль) набуває суттєвого значення, оскільки саме ця галузь забезпечує взаємодію різних сфер матеріального виробництва та створює необхідні умови стабільного функціонування і комплексного розвитку його складових.

Стан наукової розробки проблеми. Розв'язання багатоаспектних питань усвідомлення місця та ролі публічного контролю в механізмі адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень, передбачає проведення цілеспрямованих наукових досліджень, яких на сьогодні виконано чимало. Варто хоча б згадати наукові праці В.Й. Развадовського, І.В. Булгакова, Е.М. Деркач, О.Б. Черномаз, Т.М. Тимчишина, А.О. Собакаря, Ю.В. Дем'янчука, О.Ю. Дубинського, А.В. Бойка та інших вчених. Однак, необхідно констатувати, що роботи названих та інших вчених мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності функціонування і комплексного розвитку залізничного транспорту в цілому не вирішують.

Мета статті полягає у з'ясуванні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, місця та ролі публічного контролю в механізмі адміністративно-правового регулювання залізничних перевезень та визначенні оптимальних напрямів його удосконалення на сучасному етапі реалізації національної транспортної політики.

Виклад основного матеріалу. Вдосконалення системи публічного адміністрування залізничними перевезеннями серед інших завдань ставить на порядок денний питання посилення контролю за збереженням і правильним використанням інфраструктури залізничного транспорту, дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, дотриманням правил технічної експлуатації залізниць України, правил обслуговування залізничних під'їзних колій тощо. Саме контроль є невід'ємною частиною системи управління залізничним транспортом. Не можна керувати, не перевіряючи виконання прийнятих рішень, приписів правових норм, не володіючи інформацією щодо фактичного становища справ. Відсутність належного контролю унеможливує досягнення цілей розвитку залізничного транспорту та формалізує усю систему управління залізничними перевезеннями. Контроль сприяє виконанню покладених на органи управління завдань, зміцненні їх зв'язків із суспільством та громадою. Він забезпечує умови, необхідні для чіткого функціонування управлінського апарату. Основу його складають контрольні правовідносини, що виникають лише із виконанням функцій контролю, реалізацією його цільових правостановлень.

У зв'язку із притаманністю контролю усім формам державно-управлінської діяльності, контрольні правовідносини так само виступають як видова підсистема суспільних правовідносин в цілому. Їх можна трактувати як результат регулятивного впливу правових норм на фактичні суспільні відносини. Тобто за своєю природою це суспільні відносини певного виду, регульовані нормою права. Вони вбирають усі основні риси правовідносин взагалі і разом з тим мають певні відмінності, серед яких: а) відсутність свого предмету правового регулювання, оскільки мають міжгалузеву спрямованість. Зумовлено це тим, що контроль не обмежується однією сферою, а притаманний усім формам державно-управлінської діяльності, що свідчить про широкий характер контрольних правовідносин; б) специфічний (імперативний) метод їх регулювання, що знаходить вираження у тому, що одна сторона наділена тільки обов'язками, а інша – тільки правами (повноваженнями). Такий метод відображає пріоритет суб'єкта контролю як наділеного владними повноваженнями контрольно-наглядового характеру. Звідси і особливий спосіб їх формування: в усіх випадках вони виникають за ініціативою контролюючої сторони (суб'єкта контролю) без волі тієї, що контролюється (об'єкта контролю). В них найбільш чітко і повно виявляється владне веління, що складає зміст імперативного методу. Саме це й відрізняє такі відносини від управлінських, яким властивий адміністративно-правовий метод регулювання і який складається за ініціативою однієї із сторін; в) наявність імперативних зв'язків між суб'єктами та об'єктами контролю; г) наявність широкого кола суб'єктів, наділених контрольно-владними повноваженнями.

Особливості контролю за дотриманням транспортного законодавства та вибору його оптимальних форм зумовлюються характерними особливостями даної галузі, відсутністю єдиного методу правового регулювання, специфікою суспільних відносин у транспортній сфері, наявністю значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють транспортну діяльність, врегулюванням окремих питань транспортної діяльності нормами інших галузей права, наявністю значної кількості імперативних норм та застарілих нормативно-правових актів, здійсненою раніше кодифікацією в окремих галузях транспорту, значним впливом міжнародного законодавства [2].

Важливу функцію з контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері залізничних перевезень набуває держава, яка за допомогою відповідної нормативно-правової бази та спеціально створених управлінських структур, регулює процес функціонування залізничного транспорту, впливаючи на суспільні відносини у даному сегменті та регламентуючи поведінку суб'єктів [3, с. 37]. Однак назвати таку діяльність оптимальною наразі важко. «Держава фактично внаслідок загальної політичної нестабільності, недосконалої нормативно-правової бази, недостатнього рівня матеріально-технічного забезпечення контролюючих органів, – наголошує А.О. Собакар, – не має ефективних механізмів та важелів впливу на ті процеси, які характерні для галузі сьогодні» [4, с. 149–160].

На цей час ефективний розвиток галузі залізничного транспорту в Україні істотно гальмують такі фактори як паліативне, недосконале законодавство; здійснення необміркованого, часто нелогічного державного регулювання діяльності залізничного транспорту з порушеннями функцій ретельного аналізу, несвоєчасної або й відсутньої реакції на негативну динаміку показників якості пасажирських перевезень; контролю за подоланням кризових явищ в сфері дотримання «залізничної» безпеки.

Таким чином, аналіз сутності процесів контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері залізничних перевезень свідчить про те, що його головним завданням є створення повноцінної й несуперечливої системи нормативно-правових актів, яка спроможна забезпечити стабільне і тривале регулювання діяльності транспортно-залізничного комплексу країни.

За умов вищезазначеного, питання про контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері залізничних перевезень набуває все більшої актуальності і потребує вжиття відповідних заходів з боку органів державної влади і посадових осіб, які наділені правом законодавчої ініціативи. Процес контролю за дотриманням законодавства у сфері залізничних перевезень є одним із засобів підвищення ефективності правового регулювання, забезпечення верховенства закону і захисту прав людини в транспортній галузі та має здійснюватися на засадах єдиної ролі розвитку та вдосконалення національного транспортного законодавства.

Цьому питанню законодавцем приділяється відповідна увага, створено нормативне підґрунтя застосування контрольних заходів на залізничному транспорті. Зокрема, у першу чергу слід згадати Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V, де на відміну від спеціального транспортного законодавства визначено поняття державного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства [5]. Іншими словами, державний контроль законодавцем розуміється як законодавчо регламентована діяльність уповноважених державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення діянь, що суперечать вимогам чинного законодавства.

Водночас, у «залізничному» законодавстві питання нормативного упорядкування застосування контрольних заходів та з'ясування сутності контролю під час залізничних перевезень не розв'язано. Якщо у Законі України «Про транспорт» контролю приділено одну статтю 41, де зазначено, що «контроль за додержанням законодавства на транспорті здійснюють відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень», то Закон України «Про залізничний транспорт» [6] взагалі не приділяє цьому питанню будь-якої уваги, ігноруючи та фактично не закріплюючи основних положень щодо організації та здійснення контролю за різними напрямками функціонування цього виду транспорту. Єдине що про контроль частково згадується у статті 16-1 (зазначено, що «державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб проводиться шляхом планових, позапланових, рейдових перевірок (перевірка на дорозі)») та у статті 16-2 (зазначено, що центральний орган

виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства, норм на ... залізничному транспорті» [7].

У сфері забезпечення безпеки залізничних перевезень основні засади організації контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті визначено у Положенні про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті, затвердженому наказом Міністерства інфраструктури України від 24 грудня 2020 року № 842. Проте контрольно-наглядова діяльність під час залізничних перевезень у положенні іменується як внутрішній аудит (безперервний процес здійснення моніторингу за дотриманням СУБР), що здійснюється в межах окремого підприємства залізничного транспорту і включає такі процеси як:

1) визначення стратегії, плану та пріоритетів здійснення аудиту, під час яких керуються даними щодо можливих найбільш потенційно небезпечних загроз безпеці руху, а також результатами попередніх аудитів. Стратегія та план здійснення внутрішнього аудиту повинні визначати кількісні та якісні показники (стандарты) безпеки руху, які надалі допоможуть визначити загрози безпеці руху та можливі ризики;

2) аналіз даних щодо безпеки руху, під час якого враховують: оцінку процесів, процедур та організації безпеки руху; технічний та експлуатаційний стан рухомого складу та інфраструктури; оцінку стану впровадження СУБР;

3) розроблення плану дій щодо усунення виявлених під час аудиту порушень безпеки руху, який містить: опис заходів та засобів щодо усунення порушень; очікувані результати; превентивні та корегувальні заходи; осіб, відповідальних за здійснення заходів; розрахунок тривалості часу, необхідного для реалізації плану дій; осіб, відповідальних за оцінювання стану виконання плану дій;

4) оцінювання ефективності плану дій у разі його виконання, яке включає: оцінювання ступеня виконання плану; оцінювання рівня досягнення мети плану дій; оцінювання стану усунення передумов та ризиків, які стали підставою для здійснення внутрішнього аудиту; оцінювання необхідності перегляду оцінювання ризиків [8].

З урахуванням наразі відсутності цілісного нормативного підґрунтя організації та здійснення контрольно-наглядових заходів під час функціонування залізничного транспорту (і до речі не лише з напрямку забезпечення безпеки руху поїздів) доцільним виглядає прийняття Положення про публічний контроль за додержанням законодавства на залізничному транспорті, що має бути схвалене постановою Кабінету Міністрів України, та визначатиме вихідні засади організації та здійснення державного, громадського та корпоративного (виробничого) контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів (у тому числі небезпечних), юридичних та фізичних осіб, додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом, забезпеченням безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів і пристроїв.

Висновок. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що контроль у сфері залізничних перевезень слід визначати як передбачений переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання перелік контрольно-наглядових заходів, спрямованих на здійснення перевірки виконання суб'єктом господарювання при здійсненні ним діяльності обов'язкових вимог щодо здійснення залізничних перевезень та надання супутніх послуг, встановлених законами або прийнятими у відповідно до них нормативно-правовими актами.

Особливостями публічного контролю за дотриманням вимог правил, норм і стандартів у сфері залізничних перевезень є такі:

1) регулюється переважно нормами адміністративного права та актами технічного регулювання;

2) здійснення основного переліку контрольних заходів спеціально визначеним державою суб'єктом – Державною службою України з безпеки на транспорті;

3) суб'єкти контрольно-наглядової діяльності на залізничному транспорті наділені владними та рекомендаційними повноваженнями;

4) широкий діапазон цілей і завдань за усіма аспектами класичного управління та контролю господарських операцій з ресурсами, кадрами, виробництвом, фінансами, інвестиціями на залізничному транспорті;

5) проводиться в основному шляхом планових, позапланових та рейдових перевірок.

Список використаних джерел:

1. Стан справ аварійності на транспорті в Україні за 2019 рік / Директорат з безпеки на транспорті Міністерства інфраструктури України, 2020. URL: <https://mtu.gov.ua/files/bezpeka/>
2. Довженко Є. В. Деякі проблеми адаптації транспортного законодавства України до Європейського законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 6(44). С.73–77.
3. Пефтієв О. В. Нормативно-правові засади функціонування автомобільного транспорту в Україні: питання вдосконалення. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 1. С. 36–48.
4. Собакарь А. О. Державний контроль за дотриманням законодавства про безпеку руху на транспорті. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. Вип. 3. С. 149–160.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
6. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
8. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху на залізничному транспорті: наказ Міністерства інфраструктури України 24 грудня 2020 року № 842. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80#Text>