

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2024-4-38>

Володимир ШАТОХІН®

аспірант кафедри адміністративного права і процесу
(Дніпровський державний університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)
d_alpaa@dduvs.edu.ua

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ НА ТРАНСПОРТІ

У статті визначено сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті. В роботі наголошено на актуальності тематики адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті, яка обумовлена необхідністю забезпечення безпеки, якості та ефективності транспортних послуг, а також захисту прав і свобод громадян та довкілля. Запропоновано поняття «публічний контроль на транспорті», «мета публічного контролю на транспорті», «адміністративно-правове забезпечення публічного контролю на транспорті».

Виділено особливості адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті, як-от комплексність, диференціація, динамічність, міжгалузевий характер. Виділено основні елементи адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті: нормативно-правова база, організаційна структура, процедури контролю, відповідальність. Визначено роль громадськості у публічному контролі на транспорті, яка реалізується шляхом виконання таких функцій, як інформування, участь у розробленні нормативно-правових актів, контроль за діяльністю органів державної влади.

Сформовано висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення організації публічного контролю на транспорті є важливим інструментом забезпечення безпеки, якості та ефективності транспортних послуг. Визначено такі перспективи адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті: міжнародна координація та уніфікація правового регулювання, адаптація законодавства України до нових технологій, розроблення нових стандартів та процедур контролю на транспорті.

З'ясовано, що наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті в Україні дає змогу чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері публічного контролю, з'ясувати особливості функціонування публічного контролю, виявити колізії адміністративно-правового забезпечення публічного контролю.

Ключові слова: *публічний контроль, додержання, законодавство, транспорт, планова перевірка, позапланова перевірка, рейдова перевірка, мораторій.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах безпека на транспорті залишається одним з пріоритетів державної політики України, важливим складником адміністративно-правового забезпечення транспортної системи України. Наприклад, порівнюючи абсолютні показники аварійності на ліцензованому автомобільному транспорті, бачимо, що за 2024 рік кількість дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) за участю транспортних засобів ліцензованих автомобільних автоперевізників збільшилась, порівняно з відповідним періодом 2023 року, на 26,8% (з 1 253 до 1 589 ДТП). При цьому спостерігається зменшення тяжкості наслідків від ДТП, кількість загиблих осіб за участю водіїв ліцензованого транспорту зменшилась на 26,9% (з 86 до 63 осіб) [1]. Так, з 63 осіб, які загинули в результаті

настання ДТП, 26 осіб загинули в результаті настання ДТП з вини водіїв ліцензованого транспорту. Кількість травмованих осіб за участю водіїв ліцензованого транспорту збільшилась на 14,1% (з 448 до 511 осіб) [1]. Із зазначеної кількості ДТП з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту за цей період сталось 982 ДТП, в яких 26 осіб загинули, а 256 осіб отримали травми різного ступеня тяжкості. За аналогічний період 2023 року на автодорогах України з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту допущено 693 ДТП, в яких 35 осіб загинули та 182 особи отримали травми. Таким чином, рівень аварійності з вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту збільшився на 41,7%, кількість загиблих у ДТП осіб зменшилась на 25,7%, кількість травмованих збільшилась на 40,7% [1]. Таким чином, актуальність тематики адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті обумовлена необхідністю забезпечення безпеки, якості та ефективності транспортних послуг, а також захисту прав і свобод громадян та довкілля.

Стан дослідження теми. До вивчення питань сутності та особливостей реалізації різних видів контролю на транспорті неодноразово зверталися сучасні вчені-адміністративісти. Так, А.В. Бойко (2021 рік) досліджував адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні [2]; В.М. Василенко, О.М. Музичук та В.О. Невядовський (2024 рік) вивчали сутність та особливості державного нагляду та контролю у сучасній державі [3]; В.В. Мельников (2023 рік) звертав вектор свого наукового пошуку на сутність і призначення контролю у сфері публічної влади [7]; О.Ю. Дубинський (2018 рік) акцентував увагу на сутності та особливостях державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті [4]. Однак, як бачимо, вчені або вивчають контроль у загальному його вигляді, або досліджують особливості контролю на окремих видах транспорту, або приділяють увагу окремим видам контролю на транспорті.

Вибраний нами вектор дослідження досі вивчений не був, тому **мета написання статті** полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті.

Виклад основного матеріалу. Тематика адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті є надзвичайно актуальною з низки причин. Розглянемо їх на прикладі автомобільного транспорту. Перша причина – безпека дорожнього руху. Зростання кількості транспортних засобів та інтенсифікація руху призводять до збільшення ризику ДТП. Публічний контроль допомагає виявляти порушників правил дорожнього руху, неякісний технічний стан транспортних засобів та інші фактори, що можуть призвести до ДТП. Зокрема, у 2023 році спостерігалось зниження кількості вчинених окремих видів кримінальних правопорушень – незаконних заволодінь транспортними засобами – на 63% (з 4,1 тис. у 2022 році до 1,5 тис. у 2023 році). Також у 2023 році спостерігається збільшення питомої ваги розкриття ДТП, в яких є загиблі (з 37% у 2022 році до 54% у 2023 році) [5].

Важливим кроком у підвищенні рівня безпеки дорожнього руху є впровадження системи фіксації адміністративних правопорушень в автоматичному режимі. Так, на початку 2022 року в складі цієї системи функціонувало 270 технічних засобів (приладів контролю), що здійснюють фото- та відеофіксацію подій з ознаками адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які з початком повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року було відключено. У травні 2022 року відновлено роботу системи, до якої на кінець 2023 року підключено 215 таких приладів. За результатами їхньої роботи винесено понад 2,5 млн постанов про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, з яких виконано в повному обсязі майже 2,2 млн на загальну суму близько 453,6 млн грн. [5].

Друга причина – якість транспортних послуг. Якість транспортних послуг – це критерій ефективного обслуговування споживачів. Скарги пасажирів на некомфортні умови

перевезення, порушення графіків руху та інші проблеми є поширеними, про що свідчить аналіз інформації в місцевих засобах масової інформації [6; 9]. Публічний контроль дає змогу оцінювати якість транспортних послуг та вимагати від перевізників їх покращення.

Третя причина – екологічна безпека. Викиди шкідливих речовин транспортними засобами є однією з основних причин забруднення довкілля. Наприклад, сектор велико-вантажних транспортних засобів (HDV) відповідає за понад 25% викидів парникових газів від автомобільного транспорту в ЄС [9]. Публічний контроль допомагає контролювати дотримання екологічних норм транспортними підприємствами. Так, щоб прискорити перехід на громадський транспорт з нульовим рівнем викидів по всій Європі, нові міські автобуси повинні скоротити викиди на 90% з 2030 року. До 2035 року всі нові міські автобуси повинні бути з нульовим рівнем викидів. Співзаконодавці погодилися звільнити міжміські автобуси від цієї мети та віднести цей тип HDV до загальних цілей для автобусів [10].

Четверта причина – протидія корупції. Корупційні схеми в транспортній галузі можуть призводити до неефективного використання бюджетних коштів, зниження якості послуг та інших негативних наслідків. Зокрема, розроблена Антикорупційна програма Укртрасбезпеки на 2024–2026 роки [8]. Публічний контроль сприяє підвищенню прозорості та підзвітності в транспортній галузі.

П'ята причина – розвиток інфраструктури. Будівництво нових доріг, мостів та інших транспортних споруд потребує громадського обговорення та контролю за використанням коштів. Публічний контроль допомагає забезпечити, щоб інфраструктурні проекти відповідали потребам громадян.

І остання, шоста причина – інтеграція України в Європейський Союз. Для гармонізації українського законодавства з європейським у сфері транспорту необхідний ефективний механізм публічного контролю.

Сутність державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті О.Ю. Дубинський вбачає 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 та здійснення пасажирських і вантажних перевезень, надання додаткових послуг на автомобільному транспорті тощо нормативно-правовим актам і нормативним документам, які регулюють правовідносини у сфері автомобільного транспорту, фіксування у встановленому законодавством порядку випадків невідповідності тим чи іншим нормам, вжиття відповідних заходів щодо їх усунення й притягнення до відповідальності за порушення законодавства про автомобільний транспорт [4, с. 180].

Ми погоджуємося з думкою В.В. Мельникова про те, що не лише громадяни, але й сама публічна влада виграє від громадського контролю, забезпечуючи підвищення ефективності своєї діяльності та захист від негативного впливу впливових груп. Крім того, для успішного функціонування владі потрібне постійне узгодження її дій із суспільними потребами та інтересами, а громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження [7].

Організація публічного контролю на транспорті є важливим інструментом для захисту прав пасажирів: забезпечення безпеки, комфорту та доступності транспортних послуг; підвищення ефективності транспортної системи: оптимізації маршрутів, графіків руху та використання транспортних засобів; зменшення негативного впливу транспорту на довкілля: скорочення викидів шкідливих речовин та шумового забруднення; посилення довіри громадян до органів влади: забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні транспортною галуззю.

На думку А.В. Бойка, публічний контроль за додержанням законодавства на транспорті запропоновано розуміти як діяльність не лише уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснювану в межах повноважень з використанням

специфічних форм і методів шляхом встановлення фактичного стану підконтрольного об'єкта як елемента транспортної системи, перевірки відповідності його діяльності (поведінки) вимогам транспортних правил, норм і стандартів, вжиття заходів юридичної відповідальності у разі їх порушення, а також інституцій громадянського суспільства, покликаних через вжиття заходів суспільного впливу сприяти своєчасному, повному та якісному задоволенню транспортом потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України [2, с. 30]. Слушна позиція науковця є доволі розширеною.

Загалом публічний контроль на транспорті – це система заходів, спрямованих на забезпечення законності, дотримання встановлених норм і правил у сфері транспортної діяльності. Він здійснюється задля виявлення та попередження порушень, притягнення винних до відповідальності, а також вироблення рекомендацій щодо вдосконалення транспортної системи. Основними характерними ознаками публічного контролю на транспорті є регулярність здійснення, комплексність, системність, відкритість, підзвітність контролюючих органів, можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності.

Адміністративно-правове забезпечення публічного контролю на транспорті – це сукупність правових норм, принципів та інститутів, які регулюють організацію, здійснення та забезпечення контролю за дотриманням законодавства у сфері транспорту з боку уповноважених органів державної влади та громадськості.

Таким чином, публічний контроль на транспорті спрямований на забезпечення безпеки руху: запобігання аваріям, травматизму та збереження життя людей; дотримання екологічних норм: контроль за викидами шкідливих речовин, шумовим забрудненням та іншими негативними впливами на довкілля; якість транспортних послуг: забезпечення відповідності транспортних послуг встановленим стандартам та вимогам споживачів; дотримання соціальних норм: контроль за дотриманням прав пасажирів, умов праці транспортників та інших соціальних аспектів; протидію корупції: запобігання корупційним проявам у сфері транспорту.

Можемо виділити такі особливості адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті:

- комплексність: охоплює широкий спектр правових норм, що регулюють різні аспекти транспортної діяльності;
- диференціація: враховує особливості різних видів транспорту (автомобільний, залізничний, повітряний, морський та річковий тощо);
- динамічність: постійно розвивається у зв'язку зі змінами в транспортній галузі та суспільних відносинах;
- міжгалузевий характер: взаємодіє з іншими галузями права (цивільним, адміністративним, кримінальним).

Підтримуємо позицію А.В. Бойка, який публічний контроль за додержанням законодавства на транспорті класифікував за такими найбільш суттєвими критеріями: 1) суб'єкти здійснення (державний, муніципальний та громадський); 2) види транспорту (контроль на автомобільному, морському внутрішньому водному, авіаційному, трубопровідному, міському електричному, у тому числі метрополітені, промислового залізничному транспорті, відомчому транспорті, а також у сфері державного господарства та реалізації інфраструктурних проєктів); 3) періодичність проведення (плановий, позаплановий, рейдовий); 4) етап проведення перевірки діяльності підконтрольного об'єкта (попередній, поточний та наступний) [2, с. 30].

Виділяємо такі основні елементи адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті:

- нормативно-правова база: закони, кодекси, підзаконні акти, що регулюють транспортну діяльність;
- організаційна структура: уповноважені органи державної влади та громадські

організації, що здійснюють контроль;

- процедури контролю: порядок проведення перевірок, складання актів, вжиття заходів впливу;

- відповідальність: передбачені санкції за порушення законодавства у сфері транспорту.

Відповідно, громадськість відіграє важливу роль у публічному контролі на транспорті, здійснюючи такі функції:

- інформування: про порушення законодавства та недоліки в організації транспортних послуг;

- участь у розробленні нормативно-правових актів: висловлення пропозицій та зауважень;

- контроль за діяльністю органів державної влади: забезпечення прозорості та підзвітності.

Висновок. Адміністративно-правове забезпечення організації публічного контролю на транспорті є важливим інструментом забезпечення безпеки, якості та ефективності транспортних послуг. Подальший розвиток цього інституту має бути спрямований на вдосконалення нормативно-правової бази, посилення ролі громадськості та адаптацію до нових викликів.

На підставі викладеного вбачаємо такі перспективи адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті. По-перше, глобалізація транспортних систем вимагає міжнародної координації та уніфікації правового регулювання адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті. По-друге, цифровізація транспорту потребує адаптації законодавства до нових технологій. По-третє, зростання вимог до безпеки та екологічності стимулює розроблення нових стандартів та процедур контролю на транспорті.

Наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення організації публічного контролю на транспорті в Україні дає змогу: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері публічного контролю; 2) з'ясувати особливості функціонування публічного контролю; 3) виявити колізії адміністративно-правового забезпечення публічного контролю.

Список використаних джерел

1. Аналіз стану безпеки руху та аварійності на наземному транспорті в Україні за 6 місяців 2024 року. URL: https://dsbt.gov.ua/images/public_information/analiz_stanu_avariynosti_na_nazemnomu_transporti_vi_2024.pdf.

2. Бойко А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. Дніпро, 2021. 41 с.

3. Василенко В.М., Музичук О.М., Невядовський В.О. Сутність та особливості державного нагляду та контролю у сучасній державі. *Форум права*. 2024. № 78 (1). С. 58–64. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10156314>.

4. Дубинський О.Ю. Сутність і особливості державного контролю за додержанням законодавства на автомобільному транспорті. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 176–181.

5. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2023 році. URL: https://media-www.npu.gov.ua/npu-pre-prod/sites/1/Docs/Dialnist/Richni_zvity/zvit_NPU_2023.pdf.

6. Комісія опрацьовує скарги пасажирів маршруток. URL: <https://zp.gov.ua/news/132170-komisiiia-opracyovuje-skargi-pasaziriv-marsrutok>.

7. Мельников В.В. Сутність і призначення контролю у сфері публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 89–92. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/18>.

8. Про затвердження Антикорупційної програми Державної служби України з безпеки на

транспорті на 2024–2026 роки : Указ Укртрансбезпеки від 22 квітня 2024 року № 225. URL: <https://dsbt.gov.ua/diialnist/zapobihannia-ta-vyivlennia-koruptsii/antikoruptsiina-prohrama-ukrtransbezpeky-ta-informatsiia-z-ii-vykonannia>.

9. Упродовж року – майже 200 скарг і звернень: Луцькрада не задоволена роботою перевізника. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/uprodovzh-roku-mayzhe-200-skarh-i-zvernenn-lutskrada-nezadovolena-ro>.

10. Як ЄС знижує викиди CO₂ від великовантажних транспортних засобів. URL: <https://greentransform.org.ua/yak-yes-znyzhuye-vykydy-co2-vid-velykovantazhnyh-transportnyh-zasobiv>.

Надійшла до редакції 03.12.2024

References

1. Analiz stanu bezpeky rukhu ta avariynosti na nazemnomu transporti v Ukraini za 6 misyatsiv 2024 roku [Analysis of the state of traffic safety and accidents on land transport in Ukraine for 6 months of 2024]. Retrieved from https://dsbt.gov.ua/images/public_information/analiz_stanu_avariynosti_na_nazemnomu_transporti_vi_2024.pdf. [in Ukr.]
2. Boyko, A.V. (2021). Administrativno-pravove zabezpechennya derzhavnoyi transportnoyi polityky v Ukraini [Administrative and legal support of state transport policy in Ukraine]: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav. Dnipro, 41 p. [in Ukr.]
3. Vasylenko, V.M., Muzychuk, O.M., & Nevyadovs'kyi, V.O. (2024). Sutnist' ta osoblyvosti derzhavnoho nahlyadu ta kontrolyu u suchasniy derzhavi [The essence and peculiarities of state supervision and control in a modern state]. *Forum prava*, 78(1), 58–64. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10156314>. [in Ukr.]
4. Dubyns'kyi, O.Yu. (2018). Sutnist' i osoblyvosti derzhavnoho kontrolyu za doderzhenniam zakonodavstva na avtomobil'nomu transporti [The essence and features of state control over compliance with legislation on road transport]. *Pidpryyemystvo, hospodarstvo i pravo*. № 12, pp. 176–181. [in Ukr.]
5. Zvit Natsional'noyi politsiyi Ukrainy pro rezul'taty roboty u 2023 rotsi [Report of the National Police of Ukraine on the results of work in 2023]. Retrieved from https://media-www.npu.gov.ua/npu-preprod/sites/1/Docs/Diialnist/Richni_zvity/zvit_NPU_2023.pdf. [in Ukr.]
6. Komisiya oprats'ovuye skarhy pasazhyriv marshrutok [The commission processes complaints from minibuss passengers]. Retrieved from <https://zp.gov.ua/news/132170-komisiya-opracovuye-skarhy-pasazhyriv-marsrutok>. [in Ukr.]
7. Mel'nykov, V.V. (2023). Sutnist' i pryznachennya kontrolyu u sferi publichnoyi vlady [The essence and purpose of control in the sphere of public power]. *Yurydychnyy naukovy elektronnyy zhurnal*. № 11. S. 89–92. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/18>. [in Ukr.]
8. Pro zatverdzhennya Antykoruptsiynoyi prohramy Derzhavnoyi sluzhby Ukrainy z bezpeky na transporti na 2024-2026 roky [On approval of the Anti-Corruption Program of the State Service of Ukraine for Transport Safety for 2024-2026] : nakaz Ukrtransbezpeky vid 22.04.2024 № 225. Retrieved from <https://dsbt.gov.ua/diialnist/zapobihannia-ta-vyivlennia-koruptsii/antikoruptsiina-prohrama-ukrtransbezpeky-ta-informatsiia-z-ii-vykonannia>. [in Ukr.]
9. Uprodovzh roku – mayzhe 200 skarh i zvernenn': Luts'krada nezadovolena robotoyu pereviznyka [During the year - almost 200 complaints and appeals: Lutsk Council is dissatisfied with the work of the carrier]. Retrieved from <https://www.volynnews.com/news/all/uprodovzh-roku-mayzhe-200-skarh-i-zvernenn-lutskrada-nezadovolena-ro>. [in Ukr.]
10. Yak YeS znyzhuye vykydy CO₂ vid velykovantazhnykh transportnykh zasobiv [How the EU is reducing CO₂ emissions from heavy goods vehicles]. Retrieved from <https://greentransform.org.ua/yak-yes-znyzhuye-vykydy-co2-vid-velykovantazhnyh-transportnyh-zasobiv>. [in Ukr.]

ABSTRACT

Volodymyr Shatokhin. The essence and features of the administrative and legal provision of the organization of public transport control.

The scientific article defines the essence and features of the administrative and legal provision of the organization of public transport control. The work emphasizes the relevance of the topic of administrative and legal support for the organization of public control over transport, which is due to the need to ensure the safety, quality and efficiency of transport services, as well as the protection of the rights and freedoms

of citizens and the environment. Proposed definitions of “public control over transport”, “purpose of public control over transport”, “administrative and legal provision of public control over transport”.

Highlighted features of the administrative and legal provision of the organization of public transport control: complexity; differentiation; dynamism; interdisciplinary character. The main elements of the administrative and legal support for the organization of public transport control are highlighted: regulatory framework; organizational structure; control procedures; responsibility. The defined role of the public in public control of transport, which is implemented by performing the following functions: informing; participation in the development of normative legal acts; control over the activities of state authorities.

It was concluded that the administrative and legal provision of the organization of public control over transport is an important tool for ensuring the safety, quality and efficiency of transport services. Identified prospects for the administrative and legal provision of the organization of public transport control: international coordination and unification of legal regulation, administrative and legal support for the organization of public transport control; adaptation of Ukrainian legislation to new technologies; development of new standards and control procedures in transport.

It was found that the presence of effective administrative and legal support for the organization of public control over transport in Ukraine allows: to clearly demarcate the competence to perform certain actions in the field of public control; find out the peculiarities of the functioning of public control; to identify conflicts of administrative and legal provision of public control.

Key words: *public control, compliance, legislation, transport, scheduled inspection, unscheduled inspection, raid inspection, moratorium.*