

УДК 351.813.2(477)

*А. Ю. Пеховський***ДЕРЖАВНА ІНСПЕКЦІЯ З БЕЗПЕКИ НА МОРСЬКОМУ ТА РІЧКОВОМУ
ТРАНСПОРТІ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

Основним органом, що здійснює адміністрування морським і річковим транспортом, є Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті (далі – Укрморрічінспекція), яка діє на підставі Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 300. Її основним завданням є реалізація державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті [1]. Відповідно до законодавства цей орган здійснює державний нагляд (контроль) за безпекою на морському транспорті, одним із механізмів якого є застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення перевезень пасажирів і вантажу морським транспортом.

Так, за офіційними даними Укрморрічінспекції, у 2013 році до адміністративної відповідальності за порушення перевезень пасажирів і вантажу морським транспортом було притягнуто 986 юридичних осіб та 2 039 фізичних осіб; у 2014 році цей показник склав 1 020 юридичних осіб і 2 087 фізичних осіб; у 2015 році показники знизились до 675 юридичних осіб та 1 239 фізичних осіб через анексію Криму та неможливість органів публічної влади України виконувати в Автономній Республіці Крим свої функції. Щорічно до державного бюджету за рахунок сплати штрафів за вчинення вказаних адміністративних правопорушень надходить близько 2 млн 345 тис. грн [2]. Тільки в 2014 році інспекторами з безпеки на морському транспорті складено 543 протоколи про адміністративні правопорушення на морському й річковому транспорті, видано 142 приписи та уповноваженими особами винесено 433 постанови про притягнення до адміністративної відповідальності [3].

Попри досить вагомні показники застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення цих правопорушень, значна їх частина залишаються невиявленими (латентними), що зумовлюється також труднощами в їх нормативному визначенні та механізмі застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення. Окрім того, що існує потреба в систематизації норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення порядку й безпеки перевезень вантажів і пасажирів морським транспортом, а також у законодавчій деталізації складів таких правопорушень та ефективності адміністративних санкцій, проблемними є питання процесуального характеру: щодо відсутності нормативно визначених алгоритмів дій посадових осіб Укрморрічінспекції з виявлення й припинення правопорушень, що посягають на порядок та безпеку перевезення пасажирів і вантажів морським транспортом, оформлення матеріалів справ про ці правопорушення, їх реєстрації, передачі для розгляду компетентним органам та вжиття заходів із недопущення вчинення їх у подальшому.

У теорії адміністративного права проблематичною залишається наукова дискусія щодо поняття та змісту адміністративної юрисдикції. Водночас останнім часом більшість учених дійшли до думки щодо розуміння цього поняття як загальної правової категорії та його складників. Так, під загальною адміністративною юрисдикцією розуміють систему законодавчо визначених повноважень органу публічної адміністрації щодо реалізації державної політики в певній сфері (галузі), що реалізуються в межах його завдань і функцій. У межах загальної адміністративної юрисдикції виокремлюють її підвиди: юрисдикцію щодо прийняття актів публічної адміністрації, юрисдикцію щодо реалізації актів публічної адміністрації, контроль-наглядову юрисдикцію, адміністративно-деліктну юрисдикцію.

Система органів адміністративно-деліктної юрисдикції є занадто розпорошеною, сьогодні є понад 40 органів, які мають право притягувати до адміністративної відповідальності за правопорушення в різних сферах. Дослідженню правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції присвячені роботи Л.С. Анохіної, О.М. Бандурки, С.Л. Басова, С.М. Гусарова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.П. Петкова, Д.П. Калаянова, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, Р.В. Миронюка, О.П. Рябченко, Д.В. Приймаченка, В.Ю. Шильника, В.М. Скавроніка, В.Д. Любліна, І.О. Панова, Х.П. Ярмакі та інших авторів.

Названими та іншими вченими зроблено вагомий внесок у розвиток адміністративно-деліктного права й процесу, висвітлено правовий статус окремих суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. У юридичній літературі висувались різні класифікаційні підстави для оптимального групування суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Їх аналіз не є предметом нашого дослідження, зазначимо лише той факт, що найбільш повну систему множинності цих суб'єктів було наведено О.Ю. Якімовим та вдосконалено В.К. Колпаковим і Р.В. Миронюком.

Так, О.Ю. Якімов за принципом ієрархічності побудови органів влади виділяє серед суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції такі: 1) органи судової влади (суддю); 2) органи та представників виконавчої влади; 3) посадових осіб та органи місцевого самоврядування [4, с. 14].

Найбільш повна класифікація суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції запропонована В.К. Колпаковим, який поділяє їх на такі види: 1) суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення; 2) суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення; 3) суб'єктів, які впливають на рух і долю справи, проте розглядати справи не уповноважені (до них належать прокурор та уповноважена ним особа); 4) суб'єктів, які реалізують заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення [5, с. 146].

Р.В. Миронюк запропонував свою систему суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, об'єднавши їх у такі групи: 1) суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати попереднє розслідування в справі; 2) суб'єктів, які мають право здійснювати процесуально-забезпечувальні примусові заходи; 3) суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення; 4) суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд

за розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення (прокурора, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) [6, с. 59].

З огляду на велику кількість суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх повноваження щодо розгляду значного масиву справ про адміністративні правопорушення в межах публікації недоцільно зосереджувати увагу на аналізі адміністративно-деліктної юрисдикції кожного з них. Для цього необхідно проводити комплексне дослідження в межах окремої наукової роботи. Однак ґрунтовний аналіз правового статусу Державної інспекції України з безпеки на морському та річковому транспорті як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції не проводився, що саме зумовлює його необхідність.

Варто зазначити, що категорія «суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції» є суто науковою, оскільки чинне адміністративне законодавство України не використовує вказаний термін. Тому суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції – це узагальнена категорія, яка включає всіх посадових осіб органів публічної адміністрації, які під час реалізації своїх повноважень виявляють адміністративні правопорушення, оформлюють матеріали справ про правопорушення, здійснюють збір та оцінку доказів у справі, розглядають її та виносять у ній рішення, забезпечують виконання прийнятого рішення та вживають заходи щодо усунення причин та умов вчинення цього й інших правопорушень.

Правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції є складною правовою конструкцією. Тому для повного й усебічного розкриття його змісту доцільно виділити його складові частини – елементи. У науці адміністративного права існують різні думки з приводу визначення елементів правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Так, дослідивши наукові позиції щодо елементів правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, Л.С. Анохіна зводить їх до таких елементів: 1) цілей, завдань, функцій органу; 2) компетенції; 3) організаційного блоку елементів; 4) відповідальності [7, с. 76]. Правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, на думку С.М. Гусарова, містить низку елементів, до яких належать такі: а) цільовий блок (мета, завдання, функції органу); б) компетенція; в) організаційний блок; г) відповідальність [8, с. 85].

У свою чергу Р.В. Миронюк, резюмуючи вищезгадані положення, стверджує, що правовий статус суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції включає такі елементи: 1) адміністративно-деліктну правоздатність; 2) адміністративно-деліктну дієздатність; 3) гарантію реалізації наділених повноважень; 4) відповідальність за порушення умов, порядку та способу реалізації наділених повноважень [9, с. 75].

Так, найбільш складним елементом правового статусу Укрморрічінспекції як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції є компетенція. З огляду на предмет нашого дослідження варто зазначити, що під компетенцією суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції необхідно розуміти законодавчо визначене коло повноважень відповідних суб'єктів, які спрямовані на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку. Відразу ж варто зазначити, що більшість дослідників не розглядають окремо права й обов'язки вка-

заних суб'єктів, а досліджують їх комплексно, як коло повноважень, що зумовлюється насамперед відсутністю їх визначення на законодавчому рівні.

З огляду на зазначене спробуємо окреслити комплекс прав та обов'язків Укрморрічінспекції як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Зокрема, варто визначити такі її права:

1) вимагати від громадян і службових осіб, які вчиняють правопорушення, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню адміністративно-юрисдикційних повноважень; виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог вживати заходи примусу, передбачені законом;

2) перевіряти в громадян за підозри у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на орган адміністративно-деліктної юрисдикції;

3) викликати громадян і службових осіб у зв'язку з матеріалами, що перебувають у провадженні, а в разі ухилення без поважних причин від явки за викликом піддавати їх приводу у встановленому законом порядку;

4) вживати заходи із забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені главою 20 Кодексу України про адміністративні правопорушення [13];

5) складати протоколи про адміністративні правопорушення;

6) накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших органів адміністративно-деліктної юрисдикції, громадських об'єднань або трудових колективів;

7) залучати понятих для посвідчення процесуальних дій у випадках, визначених законом;

8) відбирати пояснення з приводу обставин вчинення правопорушення в особи, яка підозрюється в його вчиненні, свідків, інших учасників провадження та посадових осіб, які виявили й зафіксували факт правопорушення;

9) проводити кіно-, фото- й звукофіксацію як допоміжний засіб запобігання протиправним діям і розкриття правопорушень;

10) перебувати на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою, а також на території й у приміщеннях підприємств, установ та організацій із повідомленням про це адміністрації з метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення;

11) відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення;

12) вживати інші заходи припинення правопорушення, виявлення, фіксації доказів у справах та забезпечення виконання прийнятого в них рішення у випадках і межах, визначених законом.

Обов'язками Укрморрічінспекції як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, що потребують нормативного визначення, є такі положення:

- 1) припиняти адміністративні правопорушення та вживати заходи щодо їх виявлення, фіксації й забезпечення провадження в справах про них;
- 2) об'єктивно, всебічно та вчасно перевіряти інформацію про вчинені адміністративні правопорушення;
- 3) ознайомлювати особу зі складеними стосовно неї протоколом і матеріалами справи особисто або іншим встановленим законом способом;
- 4) ознайомлювати учасників провадження з їхніми правами, способами їх реалізації, вказувати на їхні обов'язки, що визначені законодавством, і попереджувати про можливу відповідальність у разі їх невиконання;
- 5) повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення;
- 6) вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень;
- 7) здійснювати своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішувати її в точній відповідності до закону;
- 8) невідкладно вживати заходи щодо припинення неправомірних дій у процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення, виявляти, усувати причини й умови, які сприяли порушенню, вживати заходи щодо відшкодування завданої шкоди; вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено її завдання, і письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги та суть ухваленого рішення;
- 9) забезпечувати поновлення порушених прав учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- 10) інформувати громадськість про результати розгляду й вирішення справи про адміністративне правопорушення на підставах і в порядку, визначеному законом;
- 11) забезпечувати особисту безпеку громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів у процесі провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Іншим елементом правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції є правові гарантії реалізації наділених повноважень, тобто наявність правових засобів для реалізації повноважень і захисту посадової особи в разі законної реалізації таких повноважень. Ведучи мову про гарантії реалізації адміністративно-деліктної юрисдикції Укрморрічінспекції, ми маємо на увазі правові гарантії, які забезпечені або мають бути забезпечені нормами права, однак, як слушно зазначає Р.В. Миронюк, у законодавстві вони знайшли належне закріплення на рівні гарантій прав інших учасників адміністративно-деліктних відносин [9, с. 83]. Варто підтримати його позицію з приводу унормування таких гарантій, а саме визначення їх у посадових інструкціях органу адміністративно-деліктної юрисдикції та встановлення більш суттєвих штрафних санкцій за невиконання законних вимог суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, у тому числі посадових осіб Укрморрічінспекції. Задля цього, на нашу думку, за невиконання законних вимог посадових осіб органів морського й річкового транспорту щодо усунення

порушень законодавства з безпеки судноплавства та державної реєстрації торговельних суден України, відповідальність за яке передбачається статтею 188-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [13], доцільно підвищити встановлену ще в 2001 році штрафну санкцію на 500% з урахуванням інфляційних процесів, що тривали з 2001 року по 2016 рік, а саме: «<...> на громадян – від 35 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 100 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Також необхідно передбачити можливість застосування примусових та альтернативних громадських робіт. Під альтернативним громадськими роботами варто розуміти громадські роботи, до яких залучається порушник за власним бажанням у разі складності чи неможливості сплати штрафу. Однак основною гарантією реалізації компетенції Укрморрічінспекції як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції має залишатись високий рівень професіоналізму, ділових та особистих морально-культурних якостей її працівників, які вони повинні виявляти в спілкуванні з учасниками адміністративно-деліктних відносин.

Окремим елементом правового статусу Укрморрічінспекції як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції, що потребує окремої уваги, є відповідальність. Донедавна питання встановлення відповідальності суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції за порушення порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності фактично не мало належного правового регулювання, а отже, і практики її застосування. Однак із прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України набула чинності норма, яка відповідно до пункту 2 частини 1 статті 18 цього акта передбачає можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності до місцевого загального суду як адміністративного суду [10].

Внесення таких змін вплинуло на результати практики застосування заходів адміністративної відповідальності. Аналіз судової практики в період 2014–2015 років показує, що кількість оскаржуваних постанов у справі про адміністративні правопорушення, винесених усіма суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, є досить великою – майже третина загальної кількості винесених постанов. Основна частка оскаржуваних до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення припадає на постанови, винесені посадовими особами Патрульної поліції, Державної фіскальної служби України, Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної архітектурно-будівельної інспекції України [11]. Однак досить вагомою є частина оскаржуваних постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесених посадовими особами Укрморрічінспекції. Зокрема, з винесених 2 345 постанов у 2014 році було оскаржено до суду 450, тобто 20% [12].

З метою чіткого визначення правового статусу Укрморрічінспекції як органу адміністративно-деліктної юрисдикції, а також порядку його реалізації доцільні розроблення та прийняття Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, що посягають на безпеку перевезень пасажирів і вантажу морським транспортом, у якій має бути чітко визначено алгоритм дій посадових осіб Укрморрічінспекції щодо оформлення матеріалів справ про підвідомчі їм право-

порушення та порядок вчинення інших дій, спрямованих на застосування заходів адміністративної відповідальності за ці діяння.

Література

1. Про затвердження Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 300 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 295. – Ст. 1740.
2. Звіт про результати діяльності Укрморрічінспекції за 2013–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sismit.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-reghulyatornykh-aktiv.aspx>.
3. Укрморрічінспекція підбила підсумки контрольно-наглядової діяльності у 2014 році – заборонено експлуатацію 14 маломірних суден та 66 баз стоянок, складено 543 протоколи про адміністративні правопорушення // Офіційний веб-сайт Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtu.gov.ua/news/19320.html>.
4. Якимов А.Ю. Суб'єкти адміністративної юрисдикції (правовий статус и его реализация) : [монографія] : в 3 ч. / А.Ю. Якимов. – М. : ВНИИ МВД России, 1996–1996. – Ч. 3 : Административно-юрисдикционное производство. – 1996. – 106 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
6. Миронюк Р.В. Система суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції / Р.В. Миронюк // Наше право. – 2012. – № 2. – Ч. 1. – С. 55–59.
7. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна ; Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 158 с.
8. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.М. Гусаров ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 438 с.
9. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія і практика реалізації : [монографія] / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ : ДДУВС ; Ліра ЛТД, 2014. – 396 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
11. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014–2015 роках: узагальнення Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К. – 45 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/anlit_materiali_adminsudochinstva_2014-2015_tablici.
12. Аналіз стану безпеки руху, польотів, судноплавства та аварійності на транспорті в Україні за 2014 рік / уклад. : М.М. Горбаха, В.М. Коськовецький та ін. – К. : Департамент безпеки на транспорті Міністерства інфраструктури України, 2015. – 124 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mtu.gov.ua/files/АНАЛІЗ%20за%202014%20рік%20\(КНИГА\)_остаточна.pdf](http://mtu.gov.ua/files/АНАЛІЗ%20за%202014%20рік%20(КНИГА)_остаточна.pdf).
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Анотація

Пеховський А. Ю. Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті як суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції. – Стаття.

У статті з'ясовано теоретичні положення й законодавче закріплення правового статусу Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті як суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції та запропоновано напрями його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктна юрисдикція, суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції, Державна інспекція з безпеки на морському та річковому транспорті, правовий статус.

Аннотация

Пеховский А. Ю. Государственная инспекция по безопасности на морском и речном транспорте как субъект административно-деликтной юрисдикции. – Статья.

В статье определены теоретические положения и законодательное закрепление правового статуса Государственной инспекции по безопасности на морском и речном транспорте как субъекта административно-деликтной юрисдикции и предложены направления его совершенствования.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтная юрисдикция, субъект административно-деликтной юрисдикции, Государственная инспекция по безопасности на морском и речном транспорте, правовой статус.

Summary

Pekhovskiy A. Yu. State inspection of safety at sea and river transport as an administrative tort jurisdiction. – Article.

Article clarifications theoretical principles and legislative strengthening of the legal status of the State Inspectorate for security in the maritime and river transport as a subject of administrative tort jurisdiction and suggested directions for its improvement.

Key words: administrative responsibility, administrative and tort jurisdiction, subject of administrative and tort jurisdiction, State Inspection of safety at sea and river transport, legal status.