

Проведення рейдових перевірок автомобільних перевезень пасажирів: інструмент виявлення порушників чи можливість для зловживань?



Через зупинення авіасполучення внаслідок російської агресії проти України автомобільні пасажирські перевезення стали найбільш затребуваним видом транспорту для переміщення на великі відстані. Це значно посилило ведення бізнесу і збільшило ринок пасажирських перевезень, що, у свою чергу, актуалізувало питання ефективності державного регулювання цієї сфери.

Одним із заходів державного нагляду за ринком пасажирських перевезень є рейдові перевірки перевізників, які проводить Державна служба України з безпеки на транспорті (далі - ДСБТ, Укртрансбезпека). За результатами таких перевірок через накладення штрафів на пасажирських перевізників у 2022 р. до бюджету надійшло 10,5 млн грн, а у 2023 р. – 49 млн грн.

Ми проаналізували нормативне регулювання процесу здійснення таких перевірок, що показало проблемні моменти та корупційні ризики чинного механізму. Для дослідження визначених недоліків на практиці:

300+

проаналізованих
судових справ за
наслідками оскарження
результатів рейдових
перевірок

20

проведених
глибинних інтерв'ю з
представниками ринку,
Укртрансбезпеки та
профільних організацій

75

опитаних
представників
пасажирських
перевізників

Дослідження дало змогу виявити системні недоліки процесу проведення рейдових перевірок, які значною мірою вказують на неефективність і корупційні ризики деяких процедур. З метою усунення недоліків сформовано конкретні рекомендації, впровадження яких дасть змогу удосконалити процедуру рейдових перевірок, щоб кожен порушник був покараний, а ті, хто дотримується вимог законодавства, не стали жертвою недосконалого законодавства та тиску з боку держави.

Зважаючи на підтримку ідеї удосконалення галузі пасажирських перевезень і готовність керівництва основних суб'єктів реалізації державної політики (Укртрансбезпеки та Мінвідновлення) до змін, надані рекомендації можуть бути використані під час розроблення нового нормативно-правового регулювання цієї галузі, зокрема в межах анонсованої реформи міжнародних автобусних перевезень. Сподіваємось, що проведене дослідження стане початком для більш системних змін у цій сфері й допоможе розвитку бізнесу та залученню інвестицій в Україну, що є критично важливим для її відновлення.

Публікація видана аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей» за підтримки ICAP Єднання в межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України».

Видавець: аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» Всі права захищені.
Автори: Андрій Климосюк, Тарас Рябченко, Артем Панченко

Джерела фото: офіційні соціальні мережі ДСБТ, dlab.com.ua, Дорожній адвокат

ЗМІСТ

<u>Вступ</u>	4
<u>Розділ I.</u> Рейдові перевірки перевізників: контекст і нормативне регулювання	10
<u>Розділ II.</u> Виявлені недоліки процесу ініціювання та проведення рейдової перевірки пасажирських перевізників та шляхи їх усунення	14
<u>Розділ III.</u> Виявлені недоліки процесу розгляду справи за наслідками рейдової перевірки пасажирських перевізників та шляхи їх усунення	25
<u>Розділ IV.</u> Виявлені недоліки процесу притягнення перевізників до відповідальності, виконання і оскарження постанови та шляхи їх усунення	33
<u>Висновки</u>	46
<u>Рекомендації</u>	48
<u>Додаток № 1.</u> Висновки за результатами експертизи нормативного регулювання процесу проведення рейдових перевірок пасажирських перевезень	50
<u>Додаток № 2.</u> Результати анонімного опитування пасажирських перевізників	66

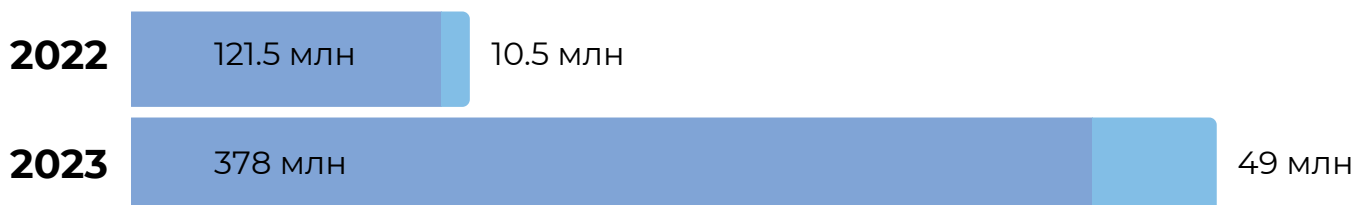
ВСТУП

Ефективна економічна політика й побудова нових підходів у відносинах держави та бізнесу є запорукою швидкого й успішного процесу повоєнної відбудови України. Транспорт є однією з базових галузей економіки України. Важливу роль не лише для економіки держави, а й для забезпечення потреб населення в пересуванні, особливо в період війни, відіграє ефективне функціонування сфери пасажирських перевезень.

Однією з причин **скорочення майже вдвічі проти 2021 року загального пасажирообігу** стало те, що **понад 4 млн українців виїхали за кордон**, тікаючи від війни. Змінилася й структура пасажирських перевезень. **Через закриття авіасполучення велика частка пасажирообігу, яка припадала на цей вид перевезень, була розподілена між автомобільними й залізничними перевезеннями.**(1) Нині для поїздок на великі відстані автомобільні пасажирські перевезення є найбільш затребуваними.

Ця сфера належить до регульованих. Тому необтяжливе, прозоре та позбавлене корупції державне регулювання цього виду господарської діяльності значною мірою визначає поточний стан цього бізнесу та впливає на розвиток галузі автомобільних пасажирських перевезень та економіки загалом.

Важливим аспектом такого регулювання є державний нагляд, зокрема за безпекою перевезень, який здійснює Укртрансбезпека. Держава в особі цього органу перевіряє дотримання перевізниками вимог законодавства про автомобільні перевезення. На суб'єктів, винних у порушеннях, накладають адміністративно-господарські штрафи, надходження від яких поповнює бюджет воюючої країни. У **2022** р. за результатами рейдових перевірок перевізники сплатили до бюджету **121,5 млн грн штрафів** (із них 10,5 млн грн припадає на пасажирські перевезення). У **2023** р. до бюджету надійшло **378 млн грн** (із них 49 млн грн – пасажирські перевезення).(2) Для порівняння, приблизно таку суму у 2024 р. планують передати на підтримку ЗСУ з бюджету Львівщини.(3)



(1) За даними Держстату загальний пасажирообіг у 2021 році склав 62.7 млрд.пас.км. З них 18.7 млрд.пас.км. припадало на автомобільний транспорт; майже так само на авіаційний та 15.7 млрд.пас.км на залізничний.

(2) З доповіді голови ДСБТ про підсумки роботи у 2023 році: <https://dsbt.gov.ua/novyny/yevhen-zborovskyi-2023-i-stav-rokom-zakhystu-dorozhnoi-infrastruktury-ta-formuvannia-kultury-dobrochesnosti>

(3) Бюджет Львівщини на 2024 рік: на підтримку війська скерують 400 млн грн.: <https://loda.gov.ua/news/85209>

Але, як і в інших сферах господарювання, реалізацію таких функцій та наповнення бюджету супроводжують корупційні ризики, які призводять до випадків хабарництва, збирання «данини» з перевізників і тиску на бізнес.(4)

У лютому 2024 року було винесено вирок щодо колишнього виконувача обов'язків начальника Північного міжрегіонального управління Укртрансбезпеки. Посадовець щомісячно отримував неправомірну вигоду за нескладання актів про порушення законодавства про автомобільний транспорт та безперешкодне здійснення підприємцем пасажирських перевезень на території столиці. Свій «дозвіл» чиновник оцінив у 50 дол. США за кожен транспортний засіб. Найближчі 5 з половиною років хабарник проведе за ґратами(5).

Усвідомлюючи вказані виклики у роботі органу та їх небезпеку, нове керівництво Укртрансбезпеки(6) ідентифікувало корупційні ризики, зокрема й пов'язані з перевітками, та визначило шляхи їх усунення. **В Антикорупційній програмі Укртрансбезпеки на 2021-2023 роки(7) серед корупційних ризиків в діяльності органу визначені:**

- ймовірність **зловживання наданими повноваженнями** та отримання неправомірної вигоди при проведенні різних видів перевірок;
- порушення **при розгляді** та неналежне формування справ при виявленні порушень Закону України «Про автомобільний транспорт»;
- порушення **при оформленні матеріалів** здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства на автомобільному транспорті тощо.

Однак низка чинників, зокрема повномасштабне вторгнення та агресія росії, не дали повною мірою реалізувати заплановане й усунути наявні ризики. На заваді цього стало й неналежне забезпечення ДСБТ, зокрема критична нестача кадрів та низька заробітна плата, яка є меншою ніж середньостатистичний накладений штраф. Відповідно, суттєво не змінились і підходи до перевірок перевізників, що актуалізує необхідність подальшої роботи в цьому напрямі.

(4) Регулярні побори з перевізників: у Києві судитимуть екскерівника управління «Укртрансбезпеки»: <https://hromadske.ua/posts/regulyarni-pobori-z-pereviznikiv-u-kiyevi-suditimut-ekskerivnika-upravlinnya-ukrtransbezpeki#tag=ukrtransbezpeka>

На Кіровоградщині ДБР викрило на хабарі посадовця Укртрансбезпеки: <https://dbr.gov.ua/news/na-kirovogradshhini-dbr-vikrilo-na-habari-posadovcya-ukrtransbezpeki>

(5) https://kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=352579

(6) Мінінфраструктури почало оновлення Укртрансбезпеки через її корумпованість: <https://biz.nv.ua/ukr/economics/mininfrastrukturi-pochalo-onovlennya-ukrtransbezpeki-novini-ukrajini-50190034.html>

(7) Антикорупційна програма Державної служби України з безпеки на транспорті на 2021-2023 роки, затверджена Наказом Державної служби України з безпеки на транспорті від 28 квітня 2021 р. № 249: https://old.dsb.gov.ua/sites/default/files/imce/Korupcia/PDF/ap_2021-2023_0.pdf

Ефективна боротьба з можливими зловживаннями, мінімізація корупційних ризиків та зміна негативних практик під час проведення перевірок пасажирських перевізників зможуть зменшити невдоволення й напругу на ринку та поліпшити імідж Укртрансбезпеки і державної влади загалом.

Ці кроки в перспективі також можуть сприяти **поліпшенню інвестиційного клімату** та **кращому задоволенню потреб населення**, зокрема у послугах перевізників. Саме тому Інститут законодавчих ідей (ІЗІ) провів ґрунтовне дослідження процедури проведення рейдових перевірок автомобільних перевезень пасажирів, виявив основні її недоліки та можливі шляхи удосконалення.

Методологія

У дослідженні використано унікальну методологію ІЗІ, яка базується на поєднанні експертизи нормативного регулювання та аналізі реалізації виявлених недоліків і корупційних ризиків на практиці. Такий підхід уже апробований та довів свою ефективність, зокрема в дослідженні(8) недоліків системи допуску підприємств на ринок допоміжних засобів реабілітації, яке стало підставою для удосконалення наявної системи.

1

На першому етапі було визначено нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють процедуру проведення рейдових перевірок, а також її наслідки.

Під час аналізу актів використано найкращі підходи до проведення правової та антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, які, зокрема, відображено в:

- Методичних рекомендаціях щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів(9);
- Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції(10);
- Методології проведення громадської антикорупційної експертизи аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей»(11).

Найсуттєвіші з виявлених недоліків і корупціогенних ризиків стали підставою для формування комплексного висновку за результатами експертизи.

(8) Доступ підприємств на 1,5 мільярдний ринок забезпечення осіб з інвалідністю технічними засобами реабілітації. Корупційні ризики та практика їх реалізації. Інститут законодавчих ідей: <https://izi.institute/research/dostup-pidpryemstv-na-15-milyardnyj-rynok-zabezpechennya-osib-z-invalidnistyu-tehnicnymy-zasobamy-reabilitacziyi-korupczijni-ryzyky-ta-praktyka-yih-realizacziyi/>

(9) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00#Text>

(10) <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>

(11) <https://izi.institute/research/metodologiya-provedennya-antikorupczijnoyi-ekspertyzy-analitychnym-czntrom-izi/>

2

На другому етапі було визначено, чи реалізуються виявлені недоліки й ризики на практиці та як це впливає на ринок пасажирських автомобільних перевезень. Для цього ми:

проаналізували більше 300 судових справ щодо оскарження перевізниками результатів рейдових перевірок у 2022–2023 рр., що дало можливість виявити основні причини оскарження та аргументи задоволення позовних вимог та узагальнити судову практику щодо основних недоліків проведення перевірок;

провели анонімне опитування (анкетування) 75 пасажирських перевізників щодо окремих аспектів рейдових перевірок;

провели 20 напівструктурованих глибинних інтерв'ю з перевізниками та їхніми представниками, керівниками територіальних органів Укртрансбезпеки, уповноваженими представниками профільного міністерства.

Емпіричний внесок

Це дослідження є унікальним, оскільки незалежний аналіз практики проведення рейдових перевірок пасажирських перевізників через призму оцінювання державного регулювання та виявлення корупційних ризиків у вказаній сфері здійснено вперше.

Під час дослідження було взято до уваги особливий контекст відносин «держава–бізнес» у цій сфері. Слід усвідомлювати, що **представники суб'єктів господарювання** загалом негативно ставляться до заходів, які можуть хоч і законно, але обмежувати їхні права, зокрема щодо необхідності сплати штрафів.

Своєю чергою, **представники уповноваженого органу** керуються державницькими інтересами та не завжди зацікавлені сприймати та вирішувати проблеми бізнесу. Через це під час дослідження особливу увагу було приділено дотриманню балансу інтересів держави й бізнесу, а аналіз проводився з максимальним рівнем об'єктивності та безсторонності.

Завдяки отриманню інформації з багатьох джерел за допомогою різних методів, її аналітичному опрацюванню та узагальненню було сформовано **конкретні рекомендації**. Їх втілення дасть змогу удосконалити процедуру перевірок перевізників, а також усунути наявні корупційні ризики та неефективні й обтяжливі для бізнесу практики. Це матиме позитивний ефект на функціонування ринку пасажирських автомобільних перевезень.

Слід зазначити, що, попри сфокусованість дослідження на процесі перевірок пасажирських перевізників, його **результати можуть бути застосовані й до деяких аспектів рейдових перевірок вантажних перевезень**, а також можуть стати **підставою для подальшого аналізу в цій сфері**.

Структура дослідження

Дослідження складається з чотирьох логічно пов'язаних між собою розділів:

1

У першому розділі розглянуто загальний контекст і нормативне регулювання рейдових перевірок автомобільних перевізників.

Виділено три етапи процесу проведення таких перевірок, відповідно до яких запропоновано здійснювати подальший опис виявлених недоліків.

2

Другий розділ присвячено недолікам процесу ініціювання та проведення інспектором рейдової перевірки пасажирських перевізників, серед яких:

відсутність порядку розгляду скарг перевізників, які є підставою для проведення рейдової перевірки;

відсутність обов'язкової фіксації факту проведення рейдової перевірки, коли за її результатами не було виявлено порушень;

невичерпний перелік обставин і вимог, які можуть перевірятись під час рейдової перевірки, та недоліки Закону щодо переліку необхідних документів;

наявність недоліків організаційного характеру, які негативно впливають на процес проведення рейдових перевірок.

3

У третьому розділі проаналізовано недоліки процесу розгляду справи за результатами рейдової перевірки пасажирських перевізників, зокрема:

неповідомлення чи неналежне повідомлення перевізника про розгляд справи;

відсутність розгляду справи про порушення щодо іноземних перевізників (нерезидентів);

відсутність визначеного порядку проведення розгляду справи про порушення.

4

У четвертому розділі описано виявлені недоліки процесу притягнення перевізників до відповідальності, виконання та оскарження постанови про адміністративно-господарський штраф, як-от:

можливість ухвалення посадовою особою рішення за результатами розгляду справи **на власний розсуд**;

відсутність належного регулювання **винесення припису** щодо усунення порушень законодавства про автомобільний транспорт;

нечіткість норм Закону, які дозволяють на власний розсуд визначати підставу для відповідальності з різним розміром штрафу;

відсутність диференціації штрафів залежно від тяжкості вчиненого порушення;

неефективна система оскарження результатів рейдової перевірки в центральному органі ДСБТ;

невизначеність щодо зупинення виконання постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів у разі її оскарження.

Також дослідження містить узагальнювальні **висновки** та **рекомендації** щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення механізму проведення рейдових перевірок пасажирських перевізників.

У **додатках** наведено результати антикорупційної експертизи нормативного регулювання процесу проведення рейдових перевірок, а також результати опитування (анкетування) перевізників.

РЕЙДОВІ ПЕРЕВІРКИ ПЕРЕВІЗНИКІВ: КОНТЕКСТ І НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Ринок пасажирських перевезень є **регульованим**, тобто контролюється і унормовується державою за допомогою спеціальних заходів економічного та адміністративного характеру. Одним з таких заходів є державний нагляд і контроль за дотриманням вимог законодавства автомобільними перевізниками.



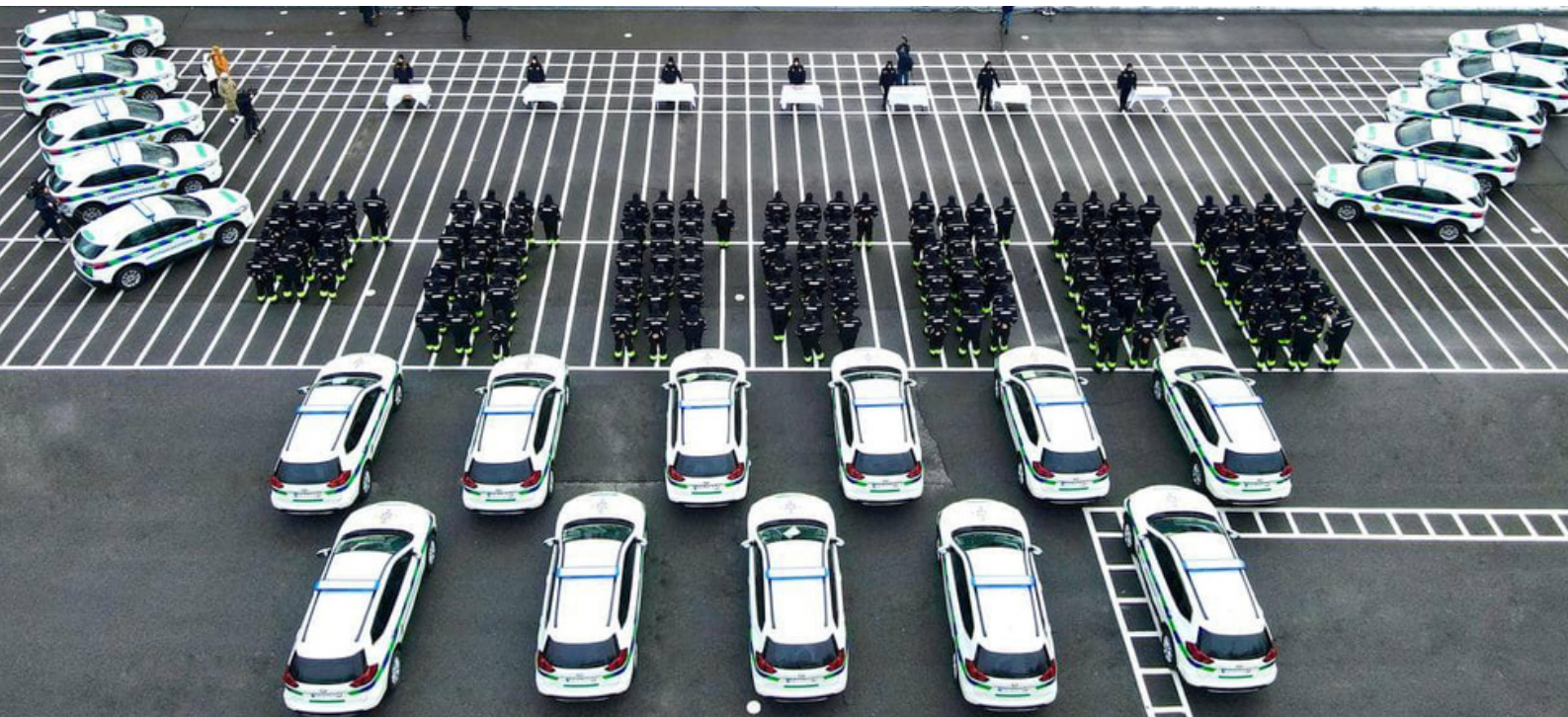
Головним нормативно-правовим актом, який унормовує вказане питання є Закон України «Про автомобільний транспорт» (далі — Закон). У ньому визначені вимоги до перевізників, адміністративно-господарські штрафи, які можуть бути застосовані за порушення таких вимог, а також загальний порядок проведення державного контролю. Здійснюється він шляхом проведення планових, позапланових і рейдових перевірок (перевірок на дорозі).

Особливістю рейдових перевірок є те, що вони проводяться **без попередження, під час виконання перевезення та безпосередньо на автомобільних дорогах чи допоміжних об'єктах** (автостанціях, зупинках, стоянках тощо). Саме цей вид перевірок наразі є найбільш поширеним. У зв'язку з тривалою пандемією COVID-19 та воєнним станом планові та позапланові перевірки лише починають відновлюватись.⁽¹²⁾



Уповноваженими на здійснення рейдових перевірок є Державна служба з безпеки на транспорті та її територіальні органи (у кожній області). Окрім того, на процедуру рейдових перевірок не поширюються вимоги Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», про що прямо вказано у статті другій цього Закону.

(12) https://biz.ligazakon.net/news/224020_ukrtransbezpeka-zatverdila-plan-perevrok-na-2024-rk





Детальний порядок проведення рейдових перевірок визначено на підзаконному рівні, а саме **Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі)» від 8 листопада 2006 р. № 1567 (далі – Порядок)**.

Історичний екскурс щодо актів, які регулювали питання перевірок перевізників, показав, що з часу ухвалення Закону у 2001 р. та Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті загального користування» від 2003 р., яка втратила чинність, загальна система та підходи до таких перевірок за 20 років майже не змінились. **Чинні нормативно-правові акти містять низку застарілих норм, прогалин, колізій та корупційних ризиків**, які негативно впливають на практику проведення рейдових перевірок, що буде описано нижче (з результатами експертизи можна ознайомитись у Додатку 1 цього дослідження).

Умовно процес рейдової перевірки пасажирських перевізників можна поділити на декілька етапів:

1**Ініціювання та проведення перевірки****2****Розгляд справи за наслідками рейдової перевірки****3****Притягнення до відповідальності, виконання, оскарження постанови**



ІНІЦІЮВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРКИ

Проведення рейдових перевірок є постійним процесом та одним з основних напрямів діяльності ДСБТ. Зазвичай, залежно від ресурсів територіальних органів ДСБТ, такі перевірки здійснюються **щодня**.

Відповідно до Порядку, рейдова перевірка проводиться на підставі **щотижневого графіка**, який складає керівник або заступник керівника Укртрансбезпеки або її територіального органу з урахуванням низки обставин.

Графік є підставою для видання інспекторам ДСБТ **направлень на перевірку**, де вказано конкретне місце проведення рейдової перевірки (відрізок дороги, автостанція тощо) та часовий проміжок, протягом якого можуть перевірятись перевізники.

Зазвичай рейдові перевірки пасажирських перевізників проводять **два або більше інспекторів**, хоча згідно з Порядком може проводити й одна посадова особа ДСБТ. Інспектори перевіряють наявність у водія необхідних документів, відповідність розкладу та маршруту руху, дотримання режиму праці та відпочинку та інші обставини, визначені в Порядку.

У разі виявлення порушень **інспектор складає акт за встановленою формою та ознайомлює з ним** водія або іншого представника перевізника, який має поставити в ньому підпис і може надати свої короткі пояснення. З серпня 2022 р. інспектори під час проведення рейдових перевірок зобов'язані здійснювати відеофіксацію.⁽¹³⁾



РОЗГЛЯД СПРАВИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РЕЙДОВОЇ ПЕРЕВІРКИ

Справа про порушення розглядається в територіальному органі Укртрансбезпеки за місцезнаходженням автомобільного перевізника в строк **не більше ніж 2 місяці** з дня виявлення порушення, тобто складення акта. Також за заявою перевізника справа може бути розглянута в територіальному органі ДСБТ за місцем виявлення порушення.

Протягом вказаного строку перевізник зазвичай отримує рекомендованим листом повідомлення із **запрошенням** на розгляд його справи. Перевізник може з'явитися на такий розгляд і спробувати довести відсутність порушення, надавши певні документи чи докази керівнику територіального органу Укртрансбезпеки або його заступнику, які розглядають справу. Під час розгляду справ також повинна здійснюватись відеофіксація.

(13) Відповідно до Наказу Міністерства інфраструктури України "Про затвердження Порядку застосування засобів фото- і відеофіксації посадовими особами Державної служби України з безпеки на транспорті" від 09.08.2022 № 590



ПРИТЯГНЕННЯ ПЕРЕВІЗНИКА ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ВИКОНАННЯ ТА ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ

Якщо було вчинено порушення, **не передбачене ст. 60 Закону**, за наявності підстав, за результатами розгляду справи може бути винесено припис, який зобов'язує перевізника вчинити певні дії, щоб усунути порушення у встановлений строк.

Якщо підстави свідчать про порушення, **передбачене ст. 60 Закону**, до перевізника застосовуються адміністративно-господарські штрафи, рішення оформляється постановою визначеної форми. Сума штрафу може сягати 34 000 грн.

! Оскільки в результаті рейдової перевірки може бути виявлено **не одне порушення**, то за результатами розгляду акта уповноважена особа Укртрансбезпеки може винести відразу **декілька постанов**.

Копія такої постанови направляється перевізнику, який повинен сплатити штраф у строк **до 15 днів** з дня її отримання. Ця постанова є виконавчим документом, тому у разі несплати штрафу документ може бути направлений до виконавчої служби з метою відкриття **виконавчого провадження** та **примусового стягнення**.

Порядком передбачений спеціальний механізм оскарження постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів:



Відповідна скарга подається до **центрального апарату Укртрансбезпеки**



Законність і обґрунтованість винесення постанови перевіряється у строк **до 10 днів**



За результатами розгляду приймається **одне з таких рішень:**

- залишення скарги без задоволення;
- скасування постанови та направлення матеріалів на повторний розгляд;
- зміна розміру стягнення.

! Також перевізник жодним чином не обмежений у праві оскаржити постанову до **адміністративного суду в загальному порядку**.

ВИЯВЛЕНІ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСУ ІНІЦІЮВАННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕЙДОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВІЗНИКІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

Недолік:

Відсутність порядку розгляду скарг перевізників, які є підставою для проведення рейдової перевірки



Порядком серед інших підстав, які враховуються під час складання графіка проведення рейдових перевірок, визначено наявність «інформації про діяльність осіб, що незаконно надають послуги з перевезень». Однак законодавство не містить жодної конкретизації, що це може бути за інформація та як вона має оцінюватись.

З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

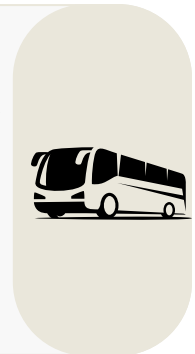
«Ми завжди реагуємо та відпрацьовуємо скарги. Бували випадки, коли дійсно скаржились конкуренти один на одного.»



Усвідомлюємо необхідність певної гнучкості питання ініціювання рейдових перевірок і перевірки будь-якої інформації про порушення, які можуть створювати небезпеку на транспорті. Водночас слід наголосити на неприпустимості випадків використання можливості ініціювати перевірку за заявою з метою сприяння **недобросовісній конкуренції** на ринку пасажирських перевезень.

З інтерв'ю перевізника:

«У нас є достовірна інформація про те, що рейдові перевірки нашої компанії проводились за заявами перевізника-конкурента. Це нам підтверджували на розгляді справ у ДСБТ, прямо кажучи, що “це на вас стукають конкуренти, скарги, розбирайтеся з ними”. Водночас на прохання надати хоча б копію заяви ми отримали відмову з аргументом, що скарги не належать до матеріалів справи.»



Звісно, наявність скарги від учасника ринку не може виправдовувати випадки порушення вимог законодавства. Однак, враховуючи виявлені недоліки процедури рейдових перевірок, такі заяви можуть стати інструментом **тиску на конкурентів через ДСБТ** і створити додаткову напругу на ринку. Для усунення цих ризиків потрібно передбачити **чітку процедуру розгляду скарг** із залученням усіх зацікавлених сторін.

**Недолік:**

Відсутність обов'язкової фіксації факту проведення рейдової перевірки, коли за її результатами не було виявлено порушень

Порядок закріплює, що *«про результати перевірки транспортного засобу (відсутність порушення або зазначення номера складеного акта) посадова особа робить запис у дорожньому листі (за наявності такого)…»*. Отже, на відміну від акта про порушення, жодна відмітка про проведену перевірку, у разі їх відсутності, з боку ДСБТ може не ставитись.

На практиці територіальні органи Укртрансбезпеки мають **різні підходи до цього питання**. Деякі з них не здійснюють жодної додаткової до відеозапису фіксації факту проведення перевірки, якщо в інспектора не виникло зауважень до перевізника.

З інтерв'ю перевізника:

«Іноді маршрут пасажирського рейсу пролягав через декілька областей. І майже в кожній області я потрапляв на рейдову перевірку, де перевіряли одне й те саме, витрачаючи і свій, і мій час, адже перша перевірка не виявила недоліків».

В окремих областях практикують **фіксацію всіх фактично проведених перевірок** незалежно від виявлених порушень. Вважаємо цей підхід правильним. Створення системи, яка б давала змогу оперативно обмінюватися такою інформацією між різними територіальними органами ДСБТ, заощадило б ресурси як перевізника, так і посадових осіб ДСБТ, які проводять перевірки.

Звісно, це не гарантує, що через деякий час цей перевізник не допустить порушень закону, але усуне практику занадто частих перевірок сумнівних перевізників, у яких може скластися враження про певний штучний тиск з боку ДСБТ, що створює додаткову напругу на ринку.



Недолік:

Невичерпний перелік обставин і вимог, які можуть перевірятись під час рейдової перевірки, та недоліки Закону України «Про автомобільний транспорт» щодо переліку необхідних документів



У Порядку наведено перелік обставин, які посадова особа може перевіряти під час проведення рейдової перевірки: *«Під час проведення рейдової перевірки (перевірки на дорозі) **перевіряється виключно...**».*

Водночас останнім абзацом цього пункту встановлена можливість перевіряти *«виконання водієм **інших вимог** Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту та Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, інших нормативно-правових актів».*

Отже, незважаючи на вказівку **«виключно»**, що свідчить про вичерпність переліку вимог та обставин, які перевіряються, насправді такий перелік **не є вичерпним**, адже жодним чином не конкретизовано, про які вимоги та яких саме актів ідеться. Відсутність належної правової визначеності такого положення наділяє посадових осіб повноваженням **на власний розсуд** визначати предмет рейдової перевірки. Натомість для перевізників це створює стан юридичної невизначеності, коли неможливо однозначно передбачити, що саме буде перевіряти інспектор.

З інтерв'ю перевізника:

«Велике питання: що таке “інші вимоги”, наявність яких перевіряє інспектор? Під це визначення підганяють усе що завгодно».



Вказаний недолік підсилюється недоліками Закону щодо визначення необхідних документів, які підлягають перевірці та відсутність яких є підставою для застосування адміністративно-господарських штрафів.

У ст. 60 Закону визначено **перелік порушень законодавства про автомобільний транспорт**, які є підставою для застосування до автомобільних перевізників адміністративно-господарських штрафів. Деякі з цих порушень полягають у відсутності документів, визначених в інших статтях Закону. Однак переважна більшість таких переліків є **невичерпними**.

Наприклад, у ст. 39 Закону визначено документи, на підставі яких виконуються пасажирські перевезення. Для автомобільного перевізника, який здійснює регулярні пасажирські перевезення, це *«ліцензія, договір із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування чи їх дозвіл, паспорт маршруту, документ, що засвідчує використання автобуса на законних підставах, **інші документи**, передбачені законодавством України».*

Використання в Законі невичерпних переліків необхідних документів свідчить про **недостатню правову визначеність** таких положень і не сприяє передбачуваності поведінки посадової особи, уповноваженої на їх перевірку, що може нести ризик зловживань. Це викликає загальне невдоволення більшості учасників ринку, з якими проводилась комунікація в межах дослідження.

З інтерв'ю перевізника:



«Щоб вимагати дотримання правил, спочатку треба зробити їх чіткими. Недопустимим є відображення в Законі відкритого переліку документів – “та інші документи”. Має бути визначеність та однозначність». «Визначення “інші документи” інспектори тлумачать на власний розсуд. У нас був випадок, коли відсутність водійського посвідчення ДСБТ трактувала як порушення ст. 39 Закону з усіма подальшими наслідками».

На практиці трапляються випадки, коли під час рейдової перевірки як відсутність документів кваліфікуються різні порушення, які за своєю суттю взагалі **не стосуються документів** як таких.

З матеріалів судової справи:



*«Як вбачається з оскаржуваної постанови, до автомобільного перевізника, було застосовано адміністративно-господарський штраф у розмірі 17 000 грн. за відсутності на момент проведення перевірки документів, визначених ст. 39 Закону. Вказане порушення, згідно змісту акту перевірки, полягає у відсутності **переднього трафарету з написом маршруту українською мовою**, що є порушенням пункту 27 Постанови КМУ від 18.02.1997 р. № 176.*

<...>

Встановлене відповідачем порушення не може бути розцінено як ненадання водієм документів, передбачених законодавством».(14)

Загалом, із необхідністю удосконалення Закону в цій частині погоджуються й представники ДСБТ.

З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:



*«Уже розглядається можливість впровадження замість акта так званого **чек-листа**, на кшталт тих, що використовуються поліцією. У ньому буде визначено чіткий перелік порушень, у разі встановлення яких інспектор просто буде ставити хрестик у визначеній клітинці, а не самостійно у кожному випадку описувати порушення та надавати йому “кваліфікацію”. Але цьому мають передувати зміни до Закону, аби його вимоги були максимально чіткими та недвозначними».*

(14) Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12.09.2022 р. у справі №420/9371/22

Розроблення та впровадження шаблону чек-листа (контрольного листа), який би містив вичерпний перелік питань, що мають досліджуватися під час проведення рейдових перевірок, було визначено одним із **завдань Антикорупційної програми Укртрансбезпеки** на 2021–2023 рр. Проте станом на початок 2024 р. цей документ **не було впроваджено** на загальному рівні. Нині здійснюється його апробація в межах тестового запуску електронної системи **“Є-Інспектор”**.

Іншим вагомим недоліком Закону, на який вказують як перевізники, так і представники ДСБТ, є те, що він передбачає відповідальність за відсутність документів, які за своєю суттю жодним чином не впливають на безпеку перевезень.

Нормативний аналіз показав, що, наприклад, для нерегулярних пасажирських перевезень необхідною є наявність документа, що засвідчує оплату транспортних послуг, а для регулярних пасажирських перевезень – квитково-касовий лист. Такі документи відображають інформацію щодо розрахункових операцій перевізника та мають бути об'єктом перевірки інших органів, а не Укртрансбезпеки.

З інтерв'ю перевізника:

«Перевіряти, чи оплачені послуги, – не компетенція ДСБТ, адже це ніяким чином не впливає на безпеку перевезення. Це є втручанням у господарські відносини перевізника. Нехай вказані обставини перевіряє податкова».



Окрім того, деякі вимоги Закону щодо документів є застарілими, зокрема щодо наявності квитково-касового листа. З 2006 р. в Україні відсутнє регулювання, яке б встановлювало вимоги до форми та ведення квитково-касових листів. Наказом Міністерства транспорту України від 31.05.2000 № 279 було затверджено Інструкцію про порядок обліку бланків квитків на проїзд автомобільним транспортом та готівки, отриманої від перевезень пасажирів і багажу, додатком № 13 до якої було затверджено форму квитково-касового листа. У зв'язку з внесенням змін до законодавства наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.05.2006 № 503 наказ № 279 визнано таким, що втратив чинність.

Незважаючи на це, представники ДСБТ під час проведення рейдових перевірок «сліпо» керуються нормами Закону та складають акт про порушення за відсутність цього документа. Під час розгляду справи чомусь теж не враховується, що вже **понад 15 років законодавство не визначає вимог до квитково-касових листів**. Проте внаслідок таких дій перевізник отримує **штраф у 17 000 гривень**. Це є свідченням порушення прав перевізників, на що постійно вказують суди,⁽¹⁵⁾ розглядаючи позовні заяви щодо оскарження результатів таких рейдових перевірок.

(15) Наприклад, Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 28.06.2022 у справі № 380/2611/22, Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 01.08.2022 у справі № 480/1802/22, Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 31.01.2024 у справі № 600/2546/23-а.

3 матеріалів судової справи:

«Постановою про застосування адміністративно-господарського штрафу № 352668 від 14.03.2023 позивача було притягнуто до відповідальності у вигляді адміністративно-господарського штрафу у сумі 17000,00 грн згідно абз. 3 ч. 1 ст. 60 Закону України «Про автомобільний транспорт». Оскаржувана постанова була прийнята у зв'язку із тим, що водій транспортного засобу здійснював перевезення пасажирів за відсутності квитково-касового листа за 15.02.2023, передбаченого статтею 39 Закону № 2344-III.

<...>



На час проведення відповідачем перевірки та прийняття оскаржуваної постанови про накладення адміністративно-господарського штрафу відносно позивача, на законодавчому рівні не існувало визначеної форми квитково-касового листа та порядку його ведення.

Отже, приписи частини другої статті 39 Закону № 3492 є нечіткими, неузгодженими і непередбачуваними у застосуванні, адже допускають декілька варіантів юридично значимої поведінки суб'єктів правовідносин та множинне розуміння їх обов'язків, що є порушенням принципу правової визначеності.

Таким чином, зважаючи на те, що на законодавчому рівні відсутнє затвердження форми квитково-касового листа та порядку його ведення, положення ст. 39 Закону України «Про автомобільний транспорт» в частині зобов'язання водія мати квитково-касовий лист суперечать загальним принципам правової визначеності».

Наведене вище свідчить, що нормативно-правове забезпечення процесу проведення рейдових перевірок перевізників потребує удосконалення, щоб зменшити корупційні ризики в діяльності ДСБТ та унеможливити порушення прав суб'єктів господарювання.



Недолік:

Наявність недоліків організаційного характеру, які негативно впливають на процес проведення рейдових перевірок.



Під час дослідження було виявлено низку критичних моментів щодо самого процесу перевірки інспектором перевізника. Загалом вони значно знижують ефективність вказаного механізму державного контролю, створюють надмірні незручності й перепони для суб'єктів господарювання та нерідко стають підставами для подальшого визнання в суді результатів рейдової перевірки неправомірними.

Вважаємо застарілим підхід, за якого під час перевезення водій постійно повинен мати з собою **оригінали документів**, наявність яких вимагає Закон та які перевіряє Укртрансбезпека.

На практиці перевізники мають возити, а інспектори перевіряти стоси паперів, які через тривалий час використання можуть мати не найкращий зовнішній вигляд. Копії надавати інспектору не можна.

Трапляються випадки, коли перевізників притягують до відповідальності з формальних підстав (водій забув документ в іншому автобусі або забув надати його інспектору через хвилювання, хоча й мав його), а не по суті (за реальну відсутність документа).

У сучасних умовах **необхідність цифровізації** та переведення всіх можливих документів в електронний формат не викликає сумнівів ні в перевізників, ні в представників ДСБТ.

З інтерв'ю перевізників:

«Відсутність документів на рейсі не створює небезпеки на транспорті, тому возити з собою оригінали не має потреби. Усе має бути цифровізовано».

«Можливість передавати документи в електронному вигляді значно б спростила усім життя, щоб не возити з собою 20–30 “папірців”, за відсутність яких можуть оштрафувати».

«Необхідно всі документи оцифрувати, тим паче уже є позитивні приклади, та ж система “Шлях”».





З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

*«Треба максимально цифровізувати всі процеси, зокрема за допомогою **“кабінету перевізника”** та **“Є-Інспектора”**, щоб там були всі документи та обмін інформацією, зокрема й у межах перевірок. Це всім спростить життя».*

Керівництво Укртрансбезпеки анонсувало, що у 2024 р. орган максимально цифровізується. Зокрема, проєкт **«Є-Інспектор»** передбачає цифровізацію дій інспектора – створення електронних актів перевірки, електронного чек-листа та електронної постанови.⁽¹⁶⁾ Важливо, щоб цей процес стосувався також і цифровізації дій перевізників.

Відеофіксація процесу перевірки є важливим чинником контролю за діями Укртрансбезпеки, зменшення зловживань і корупції.

Інспектори забезпечені **нагрудними камерами** для відеофіксації процесу перевірки, яку з моменту набрання чинності наказом Мінінфраструктури №590 «Про затвердження Порядку застосування засобів фото- і відеофіксації посадовими особами Державної служби України з безпеки на транспорті» від жовтня 2022 р. вони повинні здійснювати в обов'язковому порядку.

З огляду на умови, в яких проводиться рейдова перевірка, відеозапис може бути чи не єдиною можливістю встановити дійсні обставини її проведення, зокрема й у судових процесах.



З матеріалів судової справи:

«Спірним питанням є, чи був зазначений протокол у водія під час перевірки чи ні. За твердженням відповідача протокол був відсутній, за твердженням позивача він був у водія, але інспектори не захотіли його побачити. Суд дійшов висновку, що оскільки позивач заперечує ненадання водієм необхідних документів, а інспектори Укртрансбезпеки не скористалися своїм правом зафіксувати правопорушення за допомогою фото- і відеофіксації процесу перевірки, то у такому разі лише одного Акту для фіксації правопорушення не достатньо для доведення вини перевізника»⁽¹⁷⁾

Однак наявність обов'язку проводити відеофіксацію ще **не гарантує її належного здійснення** та усунення можливих корупційних діянь. На практиці бувають випадки, коли відео є неякісним або не дає змоги відтворити всі обставини перевірки.

(16) З доповіді голови ДСБТ про підсумки роботи у 2023 році. <https://dsbt.gov.ua/novyny/582-mln-hrn-otrymav-derzhbiudzhet-zavdiaky-roboti-dsbt>

(17) Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 12.07.2023 у справі № 400/5350/23

З матеріалів судової справи:

«...Після дослідження відеофайлу суд зазначає, що із них неможливо ідентифікувати ані осіб, що здійснюють перевірку, ані транспортний засіб, що перевіряється, ані особу водія чи перевізника. Якість відеофайлів така, що неможливо встановити і приналежність документів, що містяться на відеозаписі».⁽¹⁸⁾



Якщо інспектори не фіксують процесу проведення перевірки, керівництво територіальних органів ДСБТ притягує їх до відповідальності, хоча такі випадки є доволі рідкісними.

З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

«На 10 інспекторів є 14 камер. Відеозапис при перевірці ведуть завжди. Якщо виявляємо випадки, що немає запису перевірки, застосовуємо до інспектора догану або звільнення».



Однак, з огляду на суму потенційного штрафу для перевізника (**може бути у 2 рази більшим від місячної заробітної плати** інспектора ДСБТ), вказані підходи не видаються дуже дієвими.

Важливо, щоб перевірку проводили відразу кілька інспекторів, нагрудні камери яких здійснювали б відеофіксацію одночасно та **вмикались автоматично**.

З інтерв'ю перевізника:

«Треба зробити так, щоб в інспектора постійно була увімкнена камера – з моменту виходу з машини і до моменту, коли водій поїхав. І бажано, щоб у всіх відразу вмикалась камера, як це зараз відбувається в патрульній поліції. Адже зараз цілком можливо, що інспектор може вимкнути камеру та взяти хабар».



Нині територіальні органи ДСБТ мають гостру потребу в **збільшенні штату**. У деяких органах працює до **10-12 інспекторів на всю область**, чого недостатньо з огляду на кількість проведених перевірок.

Укртрансбезпека має бути забезпечена не лише якісною апаратурою для відеофіксації, а й належними засобами для зберігання відеозаписів та їх використання, зокрема й у суді.

(18) Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 12.10.2023 у справі № 480/8104/22.



З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

«Інспектори забезпечені камерами, завжди їх вмикають. Камери є як нові, так і старі. Є проблеми з вивантаженням відеозаписів. Ролики досить ємкі, і потрібно багато часу, щоб їх скачати. Записи зберігаємо близько року».

Також слід удосконалювати систему **внутрішнього контролю**, зокрема й через віддалений доступ до відеокамер інспекторів. Усі ці заходи сприятимуть дотриманню дисципліни та зменшать корупційні ризики під час проведення рейдових перевірок.

Удосконалення процесу відеофіксації, а також впровадження системи «Є-Інспектор» є важливим аспектом для усунення недоліку процесу рейдових перевірок, коли акти про порушення складають без участі й відома водія.

Перевізники вказують, що на практиці бувають випадки, коли про складений акт вони дізнаються вже на стадії розгляду справи.



З інтерв'ю перевізника:

«Бували випадки, коли акти складаються інспекторами без водія, наприклад, коли перевірка закінчилась і він поїхав. Потім нас запрошують на розгляд справи за складеним актом, про який нам навіть не було відомо».

Ба більше, судовій практиці відомі випадки, коли представники ДСБТ не змогли довести, що перевірка взагалі проводилась, тоді як акт про порушення було складено з позначкою, що «водій від надання пояснень та підпису акту відмовився».



З матеріалів судової справи:

«...Встановлено, що перевізником надано дорожній лист ..., в якому у рядку "Відмітка органу державного контролю" вищезазначеного дорожнього листа посадовою особою Укртрансбезпеки не зазначено жодної інформації за результатами перевірки, що викликає сумніви щодо дійсного проведення перевірки транспортного засобу позивача, з'ясування у водія про наявність всіх документів, визначених ст. 39 Закону, складення акту перевірки. Водночас відповідачем інших доказів на підтвердження встановленого порушення, крім акту перевірки, який складено одноособово перевіряючим, не надано.

Крім того, пояснення свідків чи особи, що притягається до відповідальності, а також інші фото чи відеодокази матеріали справи не містять».(19)

(19) Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 28.11.2022 у справі №240/135/22.

Отже, в процесі дослідження було виявлено низку недоліків щодо ініціювання та самого процесу проведення рейдових перевірок інспекторами ДСБТ. З метою їх усунення, мінімізації корупційних ризиків і негативних практик рекомендуємо:

1 Удосконалити нормативно-правове регулювання, зокрема:

- **врегулювати порядок розгляду скарг**, які стають підставою для проведення рейдової перевірки;
- закріпити **вичерпний перелік вимог та обставин, які може перевіряти інспектор, і запровадити чек-лист** (контрольний лист) замість акта проведення перевірки;
- встановити **обов'язок фіксації факту проведення рейдової перевірки**, коли за її результатами не було виявлено порушень;
- закріпити **вичерпний перелік документів, які підлягають перевірці** та відсутність яких є підставою для застосування адміністративно-господарських штрафів, видаливши з нього ті, які не впливають на безпеку перевезень (квитково-касовий лист тощо).

2 Цифровізувати процес проведення рейдової перевірки шляхом можливості надання документів в електронній формі та повноцінного запуску «Є-Інспектора».

3 Посилити спроможність ДСБТ, збільшивши штат інспекторів і забезпечивши їх необхідною апаратурою для проведення автоматичної відеофіксації з мінімальною можливістю впливати на процес її здійснення, а також серверами для зберігання відеозаписів.

4 Посилити внутрішній контроль, зокрема шляхом віддаленого доступу до нагрудних камер інспекторів.

ВИЯВЛЕНІ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСУ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РЕЙДОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВІЗНИКІВ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

Якщо за результатами рейдової перевірки інспектор склав акт, то наступним етапом є **розгляд справи** про можливе порушення законодавства. Дослідження показало, що ця процедура теж має низку суттєвих недоліків.



Недолік:

Неповідомлення чи неналежне повідомлення перевізника про розгляд справи

Відповідно до пункту 26 Порядку, *«справа про порушення розглядається у присутності уповноваженої особи автомобільного перевізника. Про час і місце розгляду справи про порушення уповноважена особа автомобільного перевізника повідомляється під розписку чи рекомендованим листом із повідомленням або надсиланням на офіційну електронну адресу (за наявності)».*

Таким чином, профільне законодавство унормовує лише спосіб повідомлення, а визначення часу такого повідомлення залишається **дискреційним повноваженням** представників Укртрансбезпеки, що призводить до різної практики.



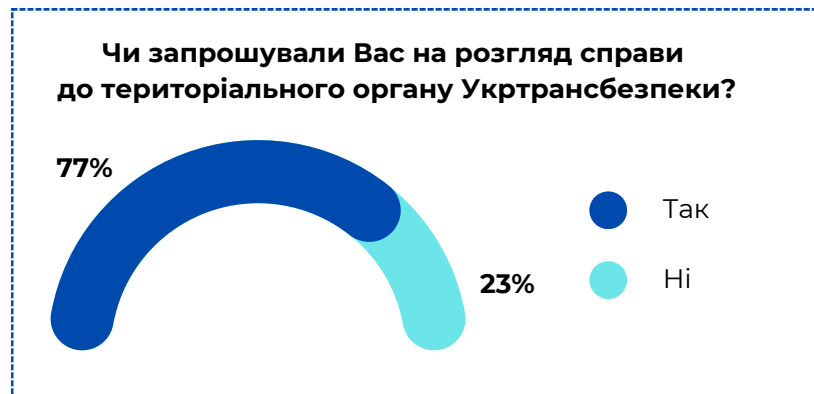
З інтерв'ю представників Укртрансбезпеки:

«Про розгляд направляємо лист завжди, зазвичай за 10 днів до дати розгляду».

«Повідомлення про розгляд справи розсилаємо поштою за 2 тижні, якщо просять перевізники, то ще й на електронку додатково надсилаємо».

Слід зазначити, що питання повідомлень (запрошень) наразі регулюється новим Законом України “Про адміністративну процедуру”, у якому вказано, що *“запрошення учасника адміністративного провадження здійснюється не пізніше ніж за сім календарних днів до дня відповідної процедурної дії”*. Згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону, підзаконні акти мають бути приведені у відповідність до нього, що у контексті внесення змін до Порядку ще зроблено не було.

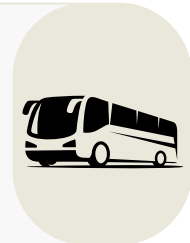
Опитування перевізників показало, що в більшості випадків їх справді запрошують на розгляд справи.



Водночас непоодинокими є випадки, коли повідомлення із запрошенням на розгляд перевізникам не надходять. Причинами цього не обов'язково є порушення вимог Порядку посадовими особами ДСБТ. Це може статися й з вини оператора поштового зв'язку. У будь-якому разі, це позбавляє перевізника права брати участь у розгляді справи та впливати на результати такого розгляду.⁽²⁰⁾

З інтерв'ю перевізника:

«По деяким актам присилають повідомлення про розгляд справи, а по деяким ні. У 2023 році пригадую мінімум про 2 випадки, коли листи з запрошенням нам не надсилали».



Також буває, що ДСБТ повідомляє про розгляд справи, проте таке повідомлення є **неналежним**. Наприклад, коли лист із запрошенням на розгляд було відправлено перевізнику **безпосередньо перед розглядом**, через що він не був з ним ознайомлений, а отже не взяв участі в розгляді справи.

З матеріалів судової справи:

«Листом від 15.09.2022 № 29890/38/24-22 позивача було запрошено для участі у розгляді справи про порушення транспортного законодавства о 9 год 30 хв. 26.09.2022. Вищенаведений лист було отримано позивачем 07.10.2022, про що свідчить відмітка на рекомендованому повідомленні про вручення поштового відправлення. Отже, фактично позивач не міг прибути до відділу державного нагляду (контролю) у Сумській області Державної служби України з безпеки на транспорті 26.09.2022 з підстав своєї необізнаності щодо розгляду справи. За таких обставин, колегія суддів вважає, що позивач не мав об'єктивної можливості надати додаткові документи та пояснення щодо порушень, за вчинення яких на нього накладено адміністративно-господарський штраф, та спростувати висновки акту перевірки».⁽²¹⁾



⁽²⁰⁾ Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19.01.2024 у справі № 380/5319/23; Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 12.04.2023 у справі № 600/2015/22-а; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 02.02.2023 у справі № 540/1377/22.

⁽²¹⁾ Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 12.10.2023 у справі № 480/8104/22.

Слід зазначити, що право особи на участь у процесі ухвалення рішення за своєю суттю є **гарантією легітимних сподівань і розумних очікувань на те, щоб бути почутим**, мати змогу надати документи й докази для спростування вини.

Стосується це й розгляду справи про порушення в ДСБТ, оскільки йдеться про **можливе притягнення** перевізника до юридичної відповідальності та застосування до нього негативних наслідків фінансового характеру. Тому питання належного повідомлення безпосередньо впливає на весь подальший розгляд справи та можливість участі в ній перевізника.

З огляду на це, потрібно удосконалити, зокрема й завдяки цифровим інструментам, комунікацію між ДСБТ і перевізниками, що унеможливить розгляд справи без належного повідомлення.



Недолік:

Відсутність розгляду справи про порушення щодо іноземних перевізників (нерезидентів)

Як уже було вказано, відповідно до Порядку, справа про порушення розглядається в територіальному органі Укртрансбезпеки, а перевізник повідомляється про час і місце розгляду справи заздалегідь.

Водночас у цьому ж пункті Порядку зазначено, що *«у разі виявлення вчиненого іноземним перевізником порушення посадова особа складає відповідний акт та приймає постанову про застосування адміністративно-господарського штрафу, а інформацію про виявлені порушення та адміністративно-господарський штраф надсилає центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи»*.

Така законодавча колізія встановлює **дискримінаційний підхід**, який фактично позбавляє іноземних перевізників права на розгляд справи з поданням відповідних доказів, пояснень тощо.

На практиці під час рейдової перевірки складається акт про порушення і в той самий день виноситься постанова про застосування адміністративно-господарського штрафу без звичного розгляду справи та повідомлення про це перевізника. Під час перетину кордону на іноземного перевізника може чекати «сюрприз» – **заборона виїзду** за відсутності сплати штрафу.

З інтерв'ю іноземного перевізника:



*«Права на розгляд нас просто позбавили. Акт було виписано інспектором близько **23 години**, а постанову **цим самим днем** іншою посадовою особою – начальником територіального відділення. Цікаво, яким чином він міг дослідити обставини, викладені в акті, за 1 годину, та ще й у нічний і позаробочий час?»*

Варто звернути увагу, що вказаний недолік отримав **критичну оцінку в найвищій судовій інстанції**. У Постанові Верховного Суду від 21.03.2018 у справі № 813/5802/15-а було наголошено на важливості дослідження обставин, чи була повідомлена уповноважена особа суб'єкта господарювання про час і місце розгляду справи про порушення, чи мала можливість захистити належним чином свої права та надати докази на спростування висновків акта перевірки.

Незважаючи на те що така судова практика є однозначною, не переглядалась і існує вже понад 5 років, **жодних змін** до законодавства, які б усували виявлену колізію, **ухвалено не було**. ДСБТ і надалі притягує до відповідальності іноземних перевізників без розгляду справи, про що свідчать судові рішення.(22)

Така практика не узгоджується з вимогами Закону України “Про адміністративну процедуру”, відповідно до ч. 4 ст. 6 якого “Висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права”.

З інтерв'ю іноземного перевізника:

*«Нині ми оскаржуємо ці постанови в суді, але справа на розгляді уже майже рік, хоча і є очевидною. Існує рішення Верховного Суду, яке вказує, що так робити протиправно, і такі випадки є дискримінацією іноземних перевізників. Однак представники ДСБТ не враховують це рішення і продовжують порушувати наші права. Такі підходи мають бути змінені, якщо Україна зацікавлена, щоб хоч якийсь **іноземний бізнес вів тут свою діяльність**».*



Слід зазначити, що масштаби вияву такого недоліку, а отже й порушення прав іноземних перевізників, є доволі значними, адже у 2022 р. **19,8%** постанов було винесено саме щодо іноземних перевізників.(23)

Це свідчить про нагальну потребу вироблення **комплексного рішення** щодо рейдових перевірок іноземних перевізників, яке б відповідало принципу рівного захисту державою всіх суб'єктів господарювання (ст. 6 Господарського кодексу України).

(22) Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19.01.2024 у справі № 380/5319/23; Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 10.03.2022 у справі № 380/24781/21; Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 24.06.2022 у справі № 380/5500/22.

(23) За інформацією, наданою Укртрансбезпекою на запит ІЗІ.



Недолік:

Відсутність визначеного порядку проведення розгляду справи про порушення

Аналіз законодавства показав, що процедура розгляду справи в ДСБТ жодним чином не унормована. У Порядку лише зазначено, що «справа про порушення розглядається у присутності уповноваженої особи автомобільного перевізника, а у разі неявки – без її участі».

Законодавством **не визначено періодичність** проведення таких розглядів, **порядок** розгляду, які **обставини** досліджуються, хто зі сторони Укртрансбезпеки **бере в ньому участь** тощо. Це призводить до різної практики правозастосування різними територіальними органами ДСБТ.

Загальним є підхід, коли слухання справ проходить **раз на тиждень**. Кількість справ, які розглядають у такий день, може бути різною залежно від регіону (наприклад, близько 20–25 актів про порушення – у Волинській чи Чернівецькій області та близько 100 актів – у м. Києві).

За інформацією представників територіальних органів Укртрансбезпеки, **не більше ніж у 20% справ**, які розглядаються, присутні представники перевізників. Тож одного дня на тиждень для розгляду справ вистачає.



Опитування перевізників підтвердило, що тим із них, хто з'являється на розгляд, зазвичай не доводиться очікувати його більш ніж 1 годину.

Щодо учасників розгляду справи зі сторони Укртрансбезпеки, то його проводить відповідний **начальник відділу державного нагляду** (контролю) області або його заступник. На деяких засіданнях може бути присутній **інспектор**, який проводив рейдову перевірку та склав акт про порушення.

Під час розгляду відбувається **відеофіксація**, про яку здебільшого перевізників повідомляють **усно**, хоча відповідно до Порядку фіксації така інформація має бути розміщена **«на видному місці»**.

Законодавча неврегульованість інколи призводить до очевидних **порушень** (наприклад, коли рішення щодо результатів рейдової перевірки ухвалено раніше, ніж відбувся розгляд справи).

З матеріалів судової справи:

*«Позивач зазначає, що було допущено численні порушення процедури розгляду справи. Позивач особисто був присутній на розгляді справи, де було скасовано акт, адже пройшов 2-місячний строк з дня його складання. Однак через місяць на поштову адресу надійшли 29 оскаржуваних постанов про застосування до нього адміністративно-господарських штрафів, які були винесені на підставі цього ж самого акту, які були складені “заднім числом”. Судом встановлено, що відповідачем було складене повідомлення про розгляд справи, а позивачем отримане, а також те, що **відповідач не дочекався дня розгляду справи і виніс постанови раніше**. Тому постанови є неправомірними».*(24)



Процесуальну участь перевізника в такому розгляді теж **не регламентовано** законодавством. Не визначено, **яким чином та які саме докази** він може подавати, **як проходить їх розгляд** на засіданні тощо. Усі ці прогалини наділяють посадових осіб ДСБТ надмірними **дискреційними повноваженнями**, що створює корупційні ризики і не сприяє єдності правозастосовної практики.

На практиці перевізники можуть надати на розгляді документи, яких не було під час рейдової перевірки, письмові пояснення. Але здебільшого під час розгляду представники перевізників усно викладають свої доводи щодо припущень, викладених в акті перевірки.

З інтерв'ю представників Укртрансбезпеки:

«Докази перевізники подають рідко. Загалом, розгляд справи – це майже завжди підтвердження описаного в акті».

«Погано, що не прописано в законодавстві жодного порядку розгляду доказів, які подають перевізники».



Перевізники вбачають у такому недоліку упередженість посадових осіб ДСБТ, а також можливість корупційного впливу на результати розгляду справи.

(24) Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 10.10.2022 у справі № 600/1337/22-а.



З інтерв'ю перевізників:

«Розгляд проходив одноособово, керівником територіального органу. Склалось враження, що цілком можливо “домовитись” у такій обстановці, тому корупційні ризики тут можуть бути, особливо зважаючи на великі розміри штрафів і відсутність правил розгляду справи.»

Сама процедура розгляду справи є такою, де перевізник завідомо винен (адже вже є акт) і не може ні на що вплинути, що додатково стимулює до корупції».

Логічним наслідком нерегульованої процедури розгляду справи за результатами рейдової перевірки є те, що такий розгляд є **малоефективним і не дає змоги належним чином захистити права** суб'єкта господарювання. Майже завжди результатом розгляду є застосування **штрафів**, хоча практика **оскарження постанови про штраф** у суді часто є позитивною, про що йтиметься далі.

Це свідчить про те, що у разі збереження чинної системи потрібно чітко й повно врегулювати процедуру розгляду справи, щоб усунути надмірну дискрецію Укртрансбезпеки, мінімізувати випадки корупції та можливих порушень прав перевізників.



Зважаючи на наведене вище, з метою усунення виявлених недоліків розгляду справи за результатами рейдової перевірки рекомендуємо:

- 1** Удосконалити систему комунікації між Укртрансбезпекою та перевізниками в межах рейдової перевірки та за її результатами, зокрема завдяки цифровим інструментам.
- 2** Передбачити нове регулювання щодо особливостей повідомлення та забезпечення участі в розгляді справи іноземних перевізників, яке усуне дискримінаційний підхід і порушення їхніх прав.
- 3** Врегулювати порядок розгляду справ про порушення в територіальному органі ДСБТ.

ВИЯВЛЕНІ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСУ ПРИТЯГНЕННЯ ПЕРЕВІЗНИКІВ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ВИКОНАННЯ ТА ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ



Недолік:

Можливість ухвалення посадовою особою рішення за результатами розгляду справи на власний розсуд

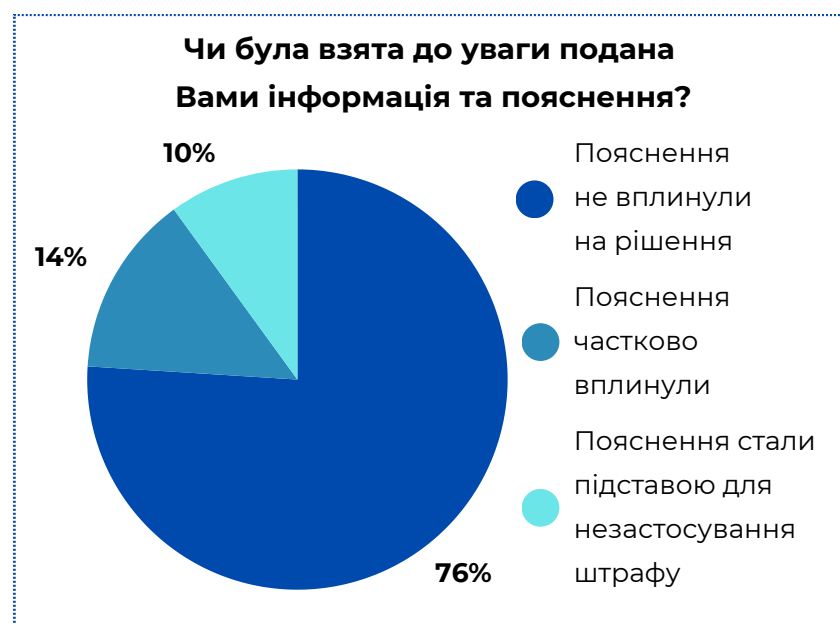
Відповідно до Порядку, «за наявності підстав керівник територіального органу Укртрансбезпеки або його заступник виносить постанову про застосування адміністративно-господарських штрафів».

Такі підстави, тобто конкретне порушення, висновок про факт вчинення якого зробила посадова особа за результатами розгляду, визначено у ст. 60 Закону. Також у цій статті передбачено **конкретний вид і міру відповідальності** за кожне порушення.

Висновок про наявність порушення, як і будь-яке рішення суб'єкта владних повноважень, має ґрунтуватися на оцінюванні всіх фактів та обставин, які мають значення. Посадова особа ДСБТ має врахувати **всі обставини**, досліджені під час розгляду, та надати їм правову оцінку.

Аналіз нормативного регулювання показав **відсутність будь-яких законодавчих орієнтирів** здійснення такого оцінювання, тому ухвалення рішення за результатами розгляду є дискреційним повноваженням представника ДСБТ, яке він реалізує на власний розсуд. У поєднанні з описаними раніше недоліками це призводить до того, що процедура розгляду є здебільшого **формальною**, а описані в акті обставини зазвичай стають «автоматичною» підставою для винесення постанови про накладення штрафу.

За результатами опитування, переважна більшість перевізників стверджують, що їхні доводи й пояснення щодо спростування обставин, викладених в акті, не були взяті до уваги та не вплинули на рішення.



Такий стан справ підтверджують і представники територіальних органів Укртрансбезпеки.

З інтерв'ю представників Укртрансбезпеки:

«За весь рік буває не більше 10 випадків, коли в результаті розгляду справи не було винесено постанову про порушення. Але справу закрити за законодавством я не можу, навіть коли не бачу підстав для притягнення».

«Декілька скасованих актів з тисячі розглянутих справ. Тому особливо на щось розгляд не впливає, тут більше виховний та превентивний ефект».



Ба більше, у затвердженій Порядком формі постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу навіть немає можливості відобразити результати розгляду, оцінювання обставин справи, подані докази, а також мотиви їх відхилення та винесення саме такого рішення. Як вказував Верховний Суд щодо вимог рішення суб'єкта владних повноважень, *«у разі відхилення певних обставин висновки повинні бути мотивованими, особливо, коли має місце несприятливе для особи рішення».*⁽²⁵⁾ Не передбачена у Порядку й можливість закриття справи.

(25) Постанова Верховного Суду від 22.07.2019 у справі № 815/2985/18.



Рис. 3

Державна служба України з безпеки на транспорті
Відділ державного нагляду (контролю) у Львівській області
 (найменування територіального органу)

ПОСТАНОВА
про застосування адміністративно-господарського штрафу⁵ № 596301

«14» травня 2022 р.

Я, Михайло РОМАНЧЕНКО, начальник Відділу державного нагляду (контролю) у Львівській області

(прізвище, ініціали (ініціал власного імені), посада)

розглянувши справу про порушення законодавства про автомобільний транспорт
Товариство з обмеженою відповідальністю «ІДСКА»

(найменування автомобільного перевізника, прізвище, ініціали (ініціал власного імені) фізичної особи - підприємця)

Місцезнаходження м. Львів, Галицький район, вул. Колгоспна, 3а, офіс 4

код згідно з ЄДРПОУ 9876543210

банківські реквізити р/р UA351697260000773891059043886 банк – ПАТ «Довіра»

свідоцтво про державну реєстрацію

(номер, ким і коли видане)

ліцензія AB578882; 01.07.2021

(серія, номер, ким і коли видана)

ураховуючи те, що Товариством з обмеженою відповідальністю «ІДСКА»

(найменування автомобільного перевізника)

27.04.2022 о 16:10 423 км а/д М-12 «Стрий – Тернопіль – Кропивницький – Знам'янка

прізвище, ініціали (ініціал власного імені) фізичної особи - підприємця, час і місце вчинення порушення)

допущено порушення ст. ст. 30, 34, 39 ЗУ «Про автомобільний транспорт», п. 30 Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою КМУ № 176 від 18.02.1997, а саме: відсутній витяг з дозволу.

(порушення законодавства про автомобільний транспорт)

відповідальність за яке передбачена абз. 3 ч. 1 ст. 60 ЗУ «Про автомобільний транспорт» - перевезення пасажирів за відсутності на момент перевірки документів, визначених ст. 39 ЗУ «Про автомобільний транспорт».

постановляю:

стягнути з Товариства з обмеженою відповідальністю «ІДСКА»

(найменування автомобільного перевізника, прізвище, ініціали (ініціал власного імені) фізичної особи - підприємця)

адміністративно-господарський штраф у сумі 17 000 грн.

Зазначені кошти сплатити на рахунок номер р/р № UA658999980333279346500023009, 44018601, «Адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», одержувач платежу: ГУК у Львівській області /21081301, код ЄДРПОУ: 88930577

Дата набрання законної (юридичної) сили 14 травня 2022 р.

Строк пред'явлення до виконання 14 серпня 2022 р.

Начальник
(посада)

ПІДПИС
(підпис)

М. РОМАНЧЕНКО
(ініціали (ініціал власного імені) та прізвище)

⁵Форму бланка постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу затверджено постановою КМУ від 08.11.2006 № 1567 «Про затвердження Порядку проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі)»

3 інтерв'ю перевізника:

«Ми неодноразово в засіданні спростовували припущення, викладені в акті, надавали письмові пояснення. Але жодної реакції, офіційної відповіді чи посилання на них у постанові ми не отримали. Фактично все залишилось без відповіді та належної оцінки. Що ж це тоді за процес, де тебе просто не чують та ігнорують твої доводи?»



Неможливість перевізників довести свою позицію та спростувати акт викликає в них обурення й загальну зневіру в дієвості цієї процедури як такої, де можна відстояти свої права. Як наслідок, це призводить до того, що перевізник, який декілька разів брав участь у розгляді та не зміг нічого довести, **надалі ігнорує такі засідання** і відразу оскаржує постанову в суді, або ж узагалі погоджується сплатити штраф, навіть коли вважає такі дії ДСБТ неправомірними.

3 інтерв'ю перевізників:

«Адміністративний розгляд справи – повна формальність. Довести щось майже неможливо. Єдиний варіант, що не буде складено постанову, – повна абсурдність перевірки, доведена під час перегляду відео на засіданні. Але це виняток».



«Наші пояснення й доводи не беруться до уваги, все, що описано в акті, переноситься в постанову. Тому захистити свою позицію фактично нереально. Розгляд справи – повна формальність».

Отже, за наявності повної дискреції під час розгляду справи та ухвалення рішення щодо притягнення до відповідальності перевізника визначена законодавством процедура **не виконує** тієї ролі, для якої вона, очевидно, була передбачена. Як наслідок, такий процес має формальний характер. З іншого боку, абсолютна дискреція створює для уповноважених осіб ДСБТ стан невизначеності та може стати підставою для виникнення запитань і підозр правоохоронних органів щодо правомірності винесення рішень.

Оскільки йдеться про штрафи та **потенційні надходження до бюджету**, рішення щодо невинесення постанови стають підставою для відкриття кримінальних проваджень щодо можливих зловживань під час розгляду справи та непритягнення перевізників до відповідальності. Це може призвести до того, що за відсутності чіткості закону щодо власних дій посадові особи будуть вимушено виносити постанови в кожному випадку, щоб таким чином усунути ризик отримання підозри та притягнення до кримінальної відповідальності. А основні несприятливі наслідки такої ситуації, звісно, лягатимуть на перевізників, які будуть змушені сплачувати штрафи, а потім оскаржувати такі рішення в суді.

Додатково сприяє цьому невизначеність щодо винесення приписів за результатами розгляду.

**Недолік:**

Відсутність належного регулювання винесення припису щодо усунення порушень законодавства про автомобільний транспорт

Закон визначає, що рейдова перевірка (перевірка на дорозі) – *«це перевірка транспортних засобів автомобільних перевізників ... щодо дотримання автомобільними перевізниками вимог законодавства про автомобільний транспорт».*

У ст. 60 Закону вказано, що *«за порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи».*

Отже, тлумачення норм Закону свідчить, що наслідком рейдової перевірки у разі виявлення порушення перевізником вимог законодавства є застосування **адміністративно-господарського штрафу**.

Водночас, відповідно до пункту 31 Порядку, *«за результатами розгляду справи про порушення керівник територіального органу Укртрансбезпеки або його заступник за наявності підстав вносить припис щодо усунення порушень законодавства про автомобільний транспорт».*

Про необхідність виконання приписів згадано й у Законі (наприклад, невиконання перевізниками або їхніми представниками приписів органів державного контролю щодо усунення порушень транспортного законодавства визнається порушенням законодавства та має наслідком застосування **штрафу**).

Однак ні Закон, ні Порядок, ні жоден інший чинний законодавчий акт конкретно не визначає, що таке **припис щодо усунення порушень законодавства** про автомобільний транспорт та які діяння є підставою для його винесення.

Потрібно на рівні закону визначити, у яких випадках та за яких умов уповноважена особа може винести припис з можливою подальшою конкретизацією положень на підзаконному рівні.



Недолік:**Нечіткість норм Закону, які дозволяють уповноваженій особі на власний розсуд визначати підставу для відповідальності з різним розміром штрафу**

Недоліки формулювань норм Закону створюють колізії, які можуть призводити до того, що схожі порушення будуть кваліфікуватись за різними абзацами ст. 60 Закону з **різними розмірами штрафів**.

Зокрема, така ситуація склалась у разі притягнення до відповідальності за **порушення водіями режиму праці та відпочинку**.

Штраф у розмірі **40 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ)** передбачений за *«управління транспортними засобами при здійсненні міжнародних автомобільних перевезень без контрольних пристроїв (тахографів) реєстрації режимів праці чи відпочинку водіїв транспортних засобів чи вимкненими такими контрольними пристроями (тахографами) або без щоденних реєстраційних листків режимів праці та відпочинку (абзац 11 ст. 60 Закону)*.

Водночас абзац 6 ст. 60 Закону передбачає штраф у вигляді **2000 НМДГ** за *«виконання резидентами та/або нерезидентами України міжнародних перевезень пасажирів чи вантажів без документів, визначених статтею 53 Закону»*.

У ст. 53 Закону поряд із переліком необхідних документів міститься правило щодо необхідності надавати інспектору *«реєстраційні листки режиму праці та відпочинку водіїв – тахокарти, а також, у разі якщо у транспортному засобі використовуються цифрові тахографи, роздруковувати на паперовому носії інформацію про роботу та відпочинок водіїв»*.

Отже, передбачено абсолютно **різні санкції за вчинення, фактично, одних і тих самих порушень**, які по суті не відрізняються за своєю суспільною шкідливістю. За такою логікою, наприклад, якщо під час перевезення був відсутній чи вимкнений тахограф, або не було щоденних реєстраційних листків режимів праці та відпочинку, то потрібно застосувати штраф у розмірі 40 НМДГ. А якщо тахограф чи реєстраційні листки були, проте їх не було надано інспектору для ознайомлення, буде застосовано штраф у розмірі 2000 НМДГ.

Такий недолік наділяє уповноважених осіб ДСБТ під час винесення постанови надмірними дискреційними повноваженнями вибирати норму на власний розсуд.

На практиці, за такого вибору, інколи застосовується норма з штрафом у розмірі 2000 НМДГ. Проте судова практика доводить **помилковість такої кваліфікації**.

З матеріалів судових справ:



«Згідно приписів ст. 60 Закону непред'явлення документів під час проведення перевірки, в тому числі роздруківки даних роботи тахографа, на підставі якого виконуються перевезення, свідчить про порушення законодавства про автомобільний транспорт та є наслідком для застосування санкцій, визначених абзацом 11 частини 1 статті 60 Закону».(26)

«Покликання відповідача на те, що особиста картка водія була відсутня у слоті тахографа, у зв'язку із чим і неможливо було б здійснити роздруківку на паперовому носії інформації про роботу та відпочинок водія, не створює правових підстав для притягнення позивача до відповідальності саме згідно абзацу 6 частини 1 статті 60 Закону, оскільки вказаною нормою передбачено відповідальність за відсутність відповідних документів, а не за їх оформлення (чи наповненість змісту)».(27)

Такі неоднозначності Закону створюють для перевізників стан невизначеності та відсутності прогнозованості щодо дій уповноважених осіб ДСБТ і розмірів штрафів.

З інтерв'ю перевізника:



«Інспектору було надано роздруківку тахографа. У одного водія вона була пуста, це порушення ми визнаємо. Однак в акті, а згодом і в постанові було вказано на абзац 6 та накладено штраф у розмірі 34 тисячі, хоча це є порушенням абзацу 11 з санкцією у 680 грн. Оскаржуємо таке неправильне рішення в суді».

(26) Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 16.10.2023 у справі № 600/1786/23-а.

(27) Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 18.12.2023 у справі № 560/10696/23



Можливості для різночитань, неоднозначні норми й колізії законодавства, створюють проблеми й для представників ДСБТ, які безпосередньо його застосовують.

З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

«Велика проблема – це розмите законодавство та різна судова практика. Інколи ми не знаємо, як правильно чинити – в законодавстві чітко не визначено, а судова практика різна».



Описаний недолік ще раз підтверджує критичну потребу вдосконалення нормативно-правового регулювання проведення рейдових перевірок перевізників і притягнення їх до відповідальності.

Недолік:

Відсутність диференціації штрафів залежно від тяжкості вчиненого порушення.



У Законі передбачено абсолютно **визначені санкції** за порушення норм законодавства про автомобільний транспорт. Це значить, що уповноважена особа може застосувати штраф лише у фіксованій сумі та не має повноважень вибору його розміру. Такий підхід має позитивні наслідки, оскільки усуває дискрецію посадових осіб і мінімізує ризик зловживань та корупції.

Водночас трапляються випадки, коли за доволі широкого опису діянь, які можуть вважатись конкретним порушенням, штрафи застосовуються **надто узагальнено**, а їхній розмір **не диференційовано залежно від тяжкості чи шкідливості порушення**.

Зокрема, це стосується відповідальності за відсутність документів, перелік яких є неоднорідним і невичерпним. Очевидно, що перевезення без офіційного дозволу є більш тяжким порушенням, ніж, наприклад, відсутність у водія розкладу руху чи водійського посвідчення. Проте покарання за ці порушення є однаковим – штраф у розмірі **17 000 гривень**.

Такий підхід є невиправданим, перевізники сприймають його негативно, хоча висловлюються за необхідність штрафів, до того ж відсутніх.

З інтерв'ю перевізника:

«Покарання, безумовно, потрібні. Але за дрібне порушення не можуть бути такі великі штрафи. Тому документи і штрафи за їх відсутність мають бути диференційовані. Адже відсутність різних документів має різну небезпеку, тому й мають бути різні покарання. Це буде справедливо та зменшить корупцію».



Підходи до системи штрафів потрібно змінювати, одночасно усуваючи недоліки, описані вище. У цьому процесі варто запозичити досвід Європейського Союзу, зокрема звернутись до відповідних регламентів(28), з якими має бути гармонізоване наше законодавство в контексті євроінтеграційних процесів. Відзначимо, що нещодавно в ДСБТ була створена **робоча група**(29), робота якої спрямована на розробку змін до законодавства щодо удосконалення системи адміністративно-господарських штрафів для автомобільних перевізників. До її складу запрошені **представники громадськості**, зокрема й ІЗІ.

Слід зазначити, що Закон передбачає певну диференціацію штрафів, однак вона має негативний відтінок. Зокрема, за відсутність документів **для міжнародних пасажирських перевезень передбачено штраф у 2 рази більший**, ніж для внутрішніх перевезень, навіть якщо такі документи однакові. Складається враження, що таке порушення в міжнародному сполученні створює більшу небезпеку, ніж на внутрішньому маршруті.

Розв'язати цю проблему пропонує **законопроект №11025(30), зареєстрований у лютому 2024 р.**, який передбачає встановлення однакових штрафів за відсутність документів, однак шляхом їх збільшення для внутрішніх перевізників у 2 рази. З урахуванням виявлених недоліків щодо визначення переліку необхідних документів такий підхід є дискусійним.

Крім цього, тлумачення Закону свідчить, що для внутрішніх перевезень документи повинні бути на момент перевірки (абзац 3 ст. 60 Закону), тоді як для міжнародних перевезень такої вимоги немає (абзац 6 ст. 60 Закону).



З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:

«Необхідно міняти закон та усунути існуючу дискримінацію щодо міжнародки, зокрема встановити однакові штрафи».

Отже, потрібно усунути дискримінацію в розмірах штрафів залежно від виду перевезень.



Недолік:

Неефективна система оскарження результатів рейдової перевірки в центральному апараті ДСБТ

Порядком передбачено можливість оскарження постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів до Укртрансбезпеки.

(28) COMMISSION REGULATION (EU) 2016/403 of 18 March 2016.

(29) Наказ Голови Укртрансбезпеки від 22 лютого 2024 року №96

(30) <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43721>

Проте, як і розгляд у територіальному органі, порядок оскарження жодним чином не регламентовано. Визначено лише загальні положення, зокрема:

«Під час розгляду скарги на постанову перевіряється **законність і обґрунтованість** її винесення та у **десятиденний строк** після надходження скарги приймається одне з таких рішень:

- *постанова залишається **без зміни**, а скарга без задоволення;*
- *постанова **скасовується** і матеріали подаються на повторний розгляд;*
- ***змінюється розмір стягнення** в межах, передбачених Законом, проте не в бік збільшення».*(31)

По-перше, зміна розміру штрафу об'єктивно є **неможливою**, адже Закон містить абсолютно визначені санкції, тобто конкретну суму штрафу. Її не можна змінити.

По-друге, повинна бути передбачена можливість **скасування постанови** та закриття справи у випадках, коли під час розгляду скарги було встановлено помилковість її винесення.

По-третє, не врегульовано, чи беруть **участь у розгляді** скаргники, як і хто перевіряє законність та обґрунтованість винесення постанови тощо.

Усі ці критичні моменти можуть бути причиною недієвості такого оскарження.

872 Скарг подано до Укртрансбезпеки у 2022

2%

853 Постанови залишено без змін, а скарги без задоволення

Загальної кількості поданих скарг на постанови задовольняються центральним апаратом ДСБТ

19 Постанов скасовано і матеріали подано на повторний розгляд

0 Випадків **змінення розміру** стягнення

Водночас, проведений нами аналіз судових справ показав іншу статистику.

300+ Проаналізованих судових рішень за 2022 - перше півріччя 2023 року, які набрали законної сили

33%

На користь пасажирських перевізників

Це свідчить про те, що можливість на позитивне оскарження **в суді** є значно вищою ніж **в центральному апараті Укртрансбезпеки**. Оскарження постанов до центрального апарату ДСБТ може бути більш дієвим у разі зміни підходів до розгляду таких заяв і належного правового регулювання цього процесу.

(31) Інформацію отримано на публічний запит, охоплено випадки оскарження як пасажирськими, так і вантажними перевізниками.

**Недолік:****Невизначеність щодо зупинення виконання постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів у разі її оскарження**

У розділі Порядку, який регулює порядок оскарження постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів до Укртрансбезпеки, передбачено, що *«подання в установлений строк скарги зупиняє виконання постанови до розгляду скарги по суті»*.

Водночас у пункті 29 Порядку визначено, що *«у разі оскарження постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів стягнення сплачується не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти днів після отримання повідомлення про залишення скарги без задоволення»*.

Недоліком цього положення є те, що воно прямо не вказує, **про яке саме оскарження йдеться** – про оскарження **до Укртрансбезпеки** чи подання позовної заяви **до адміністративного суду**. Тобто можливе різночитання цієї норми та штучне обмеження права на зупинення виконання постанови під час її оскарження в суді.

На практиці посадові особи ДСБТ тлумачать цю норму так, що зупиняє виконання постанови лише звернення зі скаргою до Укртрансбезпеки.

**З інтерв'ю представника Укртрансбезпеки:**

«Зупиняємо виконання постанови лише у разі її оскарження до Укртрансбезпеки або на підставі ухвали суду про забезпечення позову».

Такий підхід створює неабиякі проблеми для перевізників, адже навіть у разі судового оскарження **постанова підлягає виконанню** – добровільному чи примусовому (через відкриття виконавчого провадження та примусового стягнення суми штрафу з рахунків перевізника). Єдиний варіант, як не платити штраф до отримання рішення суду, – **зупинення виконання постанови** як засіб забезпечення поданого позову. Однак за таке клопотання потрібно додатково сплачувати **судовий збір**, і далеко не в кожному випадку вони задовольняються судом.

Наведене свідчить про створення певного **дисбалансу**, особливо зважаючи на всі вказані вище недоліки процедури перевірки.

Створюється ситуація, коли перевізник безпідставно може бути оштрафований на доволі суттєву суму та вимушений сплатити цей штраф, навіть якщо порушення посадових осіб є очевидними, а постанова оскаржується в суді. Причому суди можуть тривати довго, а повернення коштів можливе через рік чи навіть більше. За цей час кошти знецінюються та не працюють на розвиток

бізнесу, перевізники витрачають кошти на юристів, що врешті-решт призводить до втрати бажання оскаржувати постанови, навіть якщо перевізники впевнені у своїй правоті.

3 інтерв'ю перевізників:

«Ситуація дуже складна, адже багато коштів уже сплачено за відверто протиправними постановами. Ми усі їх оскаржуємо, але були вимушені сплатити усі штрафи. Повернути назад гроші з бюджету – це ще та задача. Тому, фактично, наше підприємство на довгий час позбавлене значної суми обігових коштів, які б могли бути витрачені, наприклад, на ремонт автопарку чи розвиток нових маршрутів».

«Ми ставили до відома ДСБТ, що оскаржуємо постанову в суді, однак вони все одно передавали документ на виконання до ДВС. Було б добре, якби на час оскарження такі постанови призупинялись і не доводилось платити до рішення суду».

«Коли багато разів оскаржуєш постанови, опускаються руки. Навіть якщо ми знаємо, що перевірка була незаконною, нам простіше заплатити штраф, ніж витратити купу часу на судові процеси. Окрім того, доводиться витрачати значні кошти на адвоката. У кінцевому підсумку, втрачається час і гроші через протиправні дії ДСБТ».



З метою забезпечення **балансу інтересів бізнесу й держави** варто було б дати можливість зупиняти виконання постанови на час судового оскарження. Безумовно, деякі перевізники зможуть зловживати такою можливістю, щоб не сплачувати штраф, однак права перевізників щодо необґрунтованих штрафів будуть більш захищені.



Отже, під час дослідження було виявлено суттєві недоліки на етапі притягнення перевізників до відповідальності, виконання та оскарження постанови про застосування адміністративно-господарського штрафу.

Зважаючи на наведене вище, з метою дотримання прав перевізників, мінімізації можливих зловживань та корупційних ризиків у діяльності посадових осіб рекомендуємо:

- 1** Переглянути чинну систему притягнення до відповідальності перевізників, зокрема створити умови, за яких під час розгляду справи буде повно та всебічно досліджено усі обставини справи, а не лише інформацію, викладену в акті перевірки, а також усунути надмірну дискрецію посадових осіб ДСБТ.
- 2** Унормувати процедуру та підстави винесення приписів.
- 3** Внести зміни до Закону в частині усунення колізій та диференціації відповідальності, водночас вилучивши дискримінаційні підходи щодо міжнародних перевізників.
- 4** Удосконалити механізм оскарження постанови в центральному апараті ДСБТ.
- 5** Чітко визначити обов'язкове зупинення виконання постанови на період її оскарження в суді.

ВИСНОВКИ

Рейдові перевірки автомобільних перевізників – необхідний захід контролю, спрямований на збільшення рівня безпеки на транспорті. За порушення законодавства про автомобільний транспорт винні сплачують чималі штрафи, які надходять до державного бюджету. Пасажирські перевізники загалом не проти таких перевірок, проте цілком виправдано вимагають **простих, зрозумілих та чітких «правил гри»**.

Дослідження показало суттєві проблеми чинної системи проведення перевірок. Цьому сприяє **застаріле й неякісне законодавство**, яке містить колізії та прогалини, що призводить до правової невизначеності й надмірної дискреції уповноважених осіб Укртрансбезпеки.

На практиці через недоліки Закону України «Про автомобільний транспорт» інспектори можуть **тлумачити перелік необхідних документів на власний розсуд**, штрафуючи перевізників за відсутність документа, вимог щодо форми якого немає в законодавстві з 2006 р. Через застарілі підходи перевізники, щоб не отримати штраф, змушені мати на рейсі стоси оригіналів документів.


Розгляд справи за результатами проведення рейдової перевірки здебільшого має **формальний характер**, адже законодавство не містить чітких правил подання доказів перевізником та оцінювання їх представником ДСБТ. Тому лише в поодиноких випадках за результатами розгляду не виноситься постанова про адміністративно-господарський штраф. Довести свою правоту перевізнику вкрай складно. Щодо іноземних перевізників взагалі не проводиться розгляд справи.

Встановлений спеціальний **механізм оскарження постанови про порушення до Укртрансбезпеки є малодієвим**, оскільки немає чіткої процедури розгляду, оцінювання доказів і фактів скаржника. Через це такі заяви задовольняються лише у 2 % випадків. Унаслідок нечіткості положень законодавства виконання постанови не зупиняється у разі її судового оскарження. Тому працює принцип «спочатку сплати штраф, а потім оскаржуй». Однак судове оскарження потребує значних ресурсів – як часових, так і фінансових. Через це лєвова частка перевізників не мають бажання оскаржувати постанови, а готові просто змиритися зі штрафом, навіть у разі його протиправності.


Така ситуація негативно впливає на ринок. **Перевізники не відчують захищеності від свавілля держави та не вбачають у ДСБТ партнера, з яким можуть разом працювати на благо України**. Недоліки законодавства створюють проблеми і для посадових осіб Укртрансбезпеки, які можуть бути об'єктом розслідування правоохоронних органів через дискрецію в ухваленні рішень щодо штрафів.




Усе це доводить гостру **потребу вдосконалення нормативно-правового забезпечення** проведення рейдових перевірок пасажирських перевізників і зміни застарілих підходів.



Важливе значення має також **збільшення організаційної спроможності** тих, хто проводить такі перевірки. Йдеться про **цифровізацію** всіх процесів, **збільшення штату та забезпечення** працівників Укртрансбезпеки, посилення системи її **внутрішнього контролю** тощо. Важко сподіватись на усунення усіх корупційних ризиків в діяльності ДСБТ за умови, коли середньомісячна заробітна плата інспектора менша за середньостатистичний штраф, накладений за наслідком перевірки.



Ці зміни сприятимуть трансформації системи рейдових перевірок, зможуть зробити такий механізм **ефективним заходом контролю за безпекою перевезень, а не інструментом для штучних обмежень і тиску на бізнес**. Проте удосконалення процедури рейдових перевірок є лише частиною глобальної реформи у сфері перевезень, яка повинна навести лад із нелегальними перевізниками, врегулювати діяльність автостанцій та вирішити інші проблемні питання галузі.



Досягнення цієї мети можливе завдяки впровадженню розробниками політики та тими, хто її реалізує, низки рекомендацій за результатами проведеного дослідження.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження дало змогу розробити низку рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків і вдосконалення механізму проведення рейдових перевірок пасажирських перевізників.

Рекомендації для суб'єктів формування державної політики у сфері транспорту (Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України (зокрема через Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України)):

1

Внести комплексні зміни до Закону України «Про автомобільний транспорт» стосовно:

- визначення **вичерпного переліку документів**, відсутність яких тягне за собою відповідальність, вилучивши з нього документи, які не стосуються безпеки на транспорті;
- врегулювання порядку та підстав **винесення приписів**;
- усунення **колізій**, які дозволяють застосовувати різні адміністративно-господарські штрафи;
- встановлення **диференційованого підходу** до визначення розмірів штрафів залежно від тяжкості порушення, враховуючи європейський досвід;
- вилучення **дискримінаційних норм**

2

Удосконалити Постанову КМУ «Про затвердження Порядку проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі)» від 8 листопада 2006 р. № 1567 шляхом:

- врегулювання **порядку розгляду скарг**, які стають підставою для проведення рейдової перевірки;
- закріплення **вичерпного переліку вимог та обставин**, які може перевіряти інспектор, і запровадження чек-листа (контрольного листа) замість акта проведення перевірки;
- запровадження **фіксації факту проведення рейдової перевірки**, коли за її результатами не було виявлено порушень;
- врегулювання **порядку розгляду справ про порушення в територіальному органі ДСБТ**, зокрема процедури подання та оцінювання доказів, викладу мотивів ухваленого рішення, усунення надмірної дискреції тощо;
- запровадження нового спеціального регулювання щодо особливостей притягнення до адміністративно-господарської відповідальності **іноземних перевізників**;
- удосконалення **механізму оскарження постанови в центральному апараті ДСБТ**;
- чіткого визначення обов'язкового **зупинення виконання постанови** на період її оскарження в суді.

Рекомендації для суб'єктів реалізації державної політики з питань безпеки на транспорті (Укртрансбезпека, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України):

- 1** Посилити спроможність ДСБТ, збільшивши штат інспекторів, які проводять перевірки, та забезпечивши їх необхідною апаратурою для проведення автоматичної відеофіксації з мінімальною можливістю впливати на процес її здійснення, а також серверами для зберігання відеозаписів (зокрема завдяки залученню коштів донорів).
- 2** Розробити та впровадити заходи з цифровізації процесу проведення рейдової перевірки шляхом можливості надання перевізниками документів в електронній формі, обміну інформацією в межах розгляду справи через електронний кабінет тощо.
- 3** Посилити внутрішній контроль, зокрема шляхом можливості віддаленого доступу до нагрудних камер інспекторів.
- 4** Удосконалити положення Наказу Міністерства інфраструктури № 590 «Про затвердження Порядку застосування засобів фото- і відеофіксації посадовими особами Державної служби України з безпеки на транспорті».
- 5** Розробити методичні рекомендації для інспекторів щодо проблемних питань проведення рейдових перевірок з урахуванням судової практики та вимог щодо мінімізації корупційних ризиків.

Додаток № 1**Висновки за результатами експертизи нормативного регулювання процесу проведення рейдових перевірок пасажирських перевезень**

Закон України “Про автомобільний транспорт” (далі - Закон).

Суб'єкт прийняття: Верховна Рада України

Опис акта

Закон є основним нормативно-правовим актом, який регулює суспільні відносини у сфері перевезень автомобільним транспортом, як пасажирських, так і вантажних.

В статті 6 Закону визначений порядок здійснення державного контролю автомобільних перевізників на території України, зокрема й проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі). Також Закон містить вимоги до перевізників, невиконання яких за наслідком перевірки може стати підставою для застосування адміністративно-господарських штрафів, перелік яких визначений у ст. 60 Закону.

На виконання положень Закону ухвалено Постанову КМУ № 1567, якою затверджено детальний порядок проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі) (далі - Порядок).

Виявлені недоліки та корупційні ризики, рекомендації щодо їх усунення

1. В статті 60 Закону визначено перелік порушень законодавства про автомобільний транспорт, які є підставою для застосування до автомобільних перевізників адміністративно-господарських штрафів.

Деякі з цих порушень полягають у відсутності документів, визначених у інших статтях Закону. Однак переважна більшість таких переліків є невичерпними.

Наприклад, у статті 39 Закону визначено документи, на підставі яких виконуються пасажирські перевезення. Для автомобільного перевізника, який здійснює

регулярні пасажирські перевезення, це *“ліцензія, договір із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування чи їх дозвіл, паспорт маршруту, документ, що засвідчує використання автобуса на законних підставах, інші документи, передбачені законодавством України”*.

Використання в Законі невичерпних переліків необхідних документів свідчить про недостатню правову визначеність таких положень та не сприяє передбачуваності поведінки посадової особи, уповноваженої на їх перевірку.

Також, Законом передбачена відповідальність за відсутність документів, які за своєю суттю жодним чином не впливають на безпеку перевезень. Наприклад, необхідним документом для нерегулярних пасажирських перевезень є документ, що засвідчує оплату транспортних послуг, а для регулярних пасажирських перевезень - квитково-касовий лист. Такі документи відображають інформацію щодо розрахункових операцій перевізника та мають бути об'єктом перевірки інших ніж ДСБТ органів, зокрема Державної податкової служби України.

Окрім того, слід взагалі виключити із Закону вимогу щодо квитково-касових листів, на законодавчому рівні відсутнє затвердження форми квитково-касового листа та порядку його ведення. Наказом Міністерства транспорту України від 31.05.2000 № 279, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23.06.2000 за № 369/4590, було затверджено Інструкцію про порядок обліку бланків квитків на проїзд автомобільним транспортом та готівки, отриманої від перевезень пасажирів і багажу, додатком № 13 до якої було затверджено форму квитково-касового листа. У зв'язку з внесенням змін до законодавства наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.05.2006 № 503 наказ № 279 визнано таким, що втратив чинність.

Зважаючи на досить великі штрафні санкції, які можуть бути застосовані за відсутність документів, необхідно передбачити в Законі їх вичерпні переліки та виключити з переліків ті їх види, які не стосуються безпеки перевезень.

2. Закон визначає, що рейдова перевірка (перевірка на дорозі) - це *перевірка транспортних засобів автомобільних перевізників ... щодо дотримання автомобільними перевізниками вимог законодавства про автомобільний транспорт.*

В статті 60 Закону вказано, що за порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи.

Водночас, відповідно до Порядку, за результатами розгляду справи про порушення, за наявності відповідних підстав може бути винесена постанова про застосування адміністративно-господарських штрафів або ж припис щодо усунення порушень законодавства про автомобільний транспорт. Згадка про необхідність виконання приписів трапляється й в Законі, наприклад, в статті 60 Закону встановлено, що *“випуск (впуск) з (на) території України транспортного засобу, що виконує міжнародне перевезення, на якому здійснено порушення транспортного законодавства, здійснюється тільки після надання водієм документа щодо сплати штрафу чи виконання припису органу державного контролю”*.

Проте в Законі взагалі відсутнє нормативне регулювання винесення приписів. Зокрема, не визначено підстав для винесення приписів. Відсутні такі положення й на підзаконному рівні.

Зважаючи на те, що згідно з тією ж статтею 60 Закону невиконання припису є підставою для застосування адміністративно-господарського штрафу, необхідно чітко врегулювати в Законі підстави для винесення таких приписів.

3. Низка положень містить ознаки дискримінації, адже закріплюють різні підходи до перевізників, які здійснюють внутрішні та міжнародні перевезення.

По-перше, це стосується розміру адміністративно-господарських штрафів.

Наприклад, за відсутності документів штраф для перевізників, які здійснюють міжнародне перевезення у 2 рази більший ніж для тих, хто здійснює внутрішнє перевезення. Водночас для внутрішніх перевезень документи повинні бути на момент перевірки (абзац 3 статті 60 Закону), тоді як для міжнародних така вимога відсутня (абзац 6 статті 60 Закону).

По-друге, в Законі визначено, що *“випуск (впуск) з (на) території України транспортного засобу, що виконує міжнародне перевезення, на якому здійснено порушення транспортного законодавства, здійснюється тільки після надання водієм документа щодо сплати штрафу чи виконання припису органу державного контролю”*. На виконання цього положення в Порядку (абзац 2 пункту 25) закріплене правило, згідно з яким *“у разі виявлення вчиненого*

(1) Постанова Касаційного адміністративного суду ВС у справі № 813/5802/15 від 21 березня 2018 року.

іноземним перевізником порушення посадова особа складає відповідний акт та приймає постанову про застосування адміністративно-господарського штрафу, а інформацію про виявлені порушення та адміністративно-господарський штраф надсилає центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи". Таким чином, іноземний перевізник фактично позбавляється права на розгляд справи, що ставить його у менш вигідне положення відносно до вітчизняних перевізників. Така ситуація уже була критично оціненою судовою практикою, зокрема й Верховним судом⁽¹⁾.

Законодавче закріплення різних підходів до міжнародних та внутрішніх перевізників, які містять ознаки дискримінації, не узгоджується з загальними принципами господарювання в Україні, зокрема щодо рівного захисту державою усіх суб'єктів господарювання (стаття 6 Господарського кодексу України), а також функціями державного контролю діяльності автомобільного транспорту, зокрема щодо створення рівних умов для роботи всіх суб'єктів господарювання (стаття 5 Закону).

Рекомендуємо удосконалити Закон, належним чином забезпечивши рівність усіх перевізників.

4. Відповідальність за порушення законодавства про автомобільний транспорт передбачена статтею 60 Закону, яка містить 17 абзаців, кожен з яких визначає диспозицію та відповідну санкцію за кожне окреме порушення.

4.1. Відповідно до абзацу 6 статті 60 Закону за виконання резидентами та/або нерезидентами України міжнародних перевезень пасажирів чи вантажів без документів, визначених статтею 53 цього Закону може бути накладено штраф у розмірі **двох тисяч** неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Однак, стаття 53 Закону містить не лише перелік необхідних документів, а й припис (частина 8), відповідно до якого *"водії транспортних засобів, що належать резидентам або нерезидентам України, зобов'язані допускати до перевірки тахографів посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, надавати їм реєстраційні листки режиму праці та відпочинку водіїв - тахокарти, а також, у разі якщо у транспортному засобі використовуються цифрові тахографи, роздруковувати на паперовому носії інформацію про роботу та відпочинок водіїв"*.

(2) Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 16.10.2023 по справі №600/1786/23-а

Водночас, відповідно до абзацу 11 ст. 60 Закону за управління транспортними засобами при здійсненні міжнародних автомобільних перевезень без контрольних пристроїв (тахографів) реєстрації режимів праці чи відпочинку водіїв транспортних засобів чи вимкненими такими контрольними пристроями (тахографами) або без щоденних реєстраційних листків режимів праці та відпочинку може бути накладено штраф у розмірі **сорока** неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, у Законі передбачено абсолютно різні санкції за вчинення, фактично, одних і тих же порушень, які по суті не відрізняються за своєю суспільною шкідливістю. За такою логікою, наприклад, якщо при перевезенні був відсутній чи вимкнений тахограф, або не було щоденних реєстраційних листків режимів праці та відпочинку, то застосуванню підлягає штраф у розмірі 40 НМДГ. А у випадку, коли тахограф чи реєстраційні листки були в наявності, проте не були надані інспектору для ознайомлення чи перевірки, буде застосовано штраф у розмірі 2000 НМДГ. Разом з тим, законодавчо невирішеною залишається ситуація, коли інформація з тахографа чи листків не може бути надана через їх відсутність, адже неможливо однозначно визначити яка санкція застосовуватиметься у такому випадку.

На практиці посадові особи Укртрансбезпеки, маючи вибір у застосуванні між цими двома статтями, здійснюючи кваліфікацію посилаються на статтю 53 Закону, застосовуючи більший штраф у розмірі 2000 НМДГ. Це питання уже досліджувалось у судовій практиці, де апеляційний суд вказав, що:

“згідно приписів ст. 60 Закону України “Про автомобільний транспорт” неперед`явлення документів під час проведення перевірки, в тому числі роздруківки даних роботи тахографа на підставі якого виконуються перевезення, свідчить про порушення законодавства про автомобільний транспорт та є наслідком для застосування санкцій, визначених абзацом 11 частини 1 статті 60 Закону”(2).

Отже, з метою усунення двозначностей у правозастосуванні та з метою мінімізації ризиків порушення прав перевізників слід удосконалити вищевказані положення Закону.

4.2. В Законі відсутня належна диференціація відповідальності. Це призводить до того, що за різні порушення застосовуються однаково великі адміністративно-господарські штрафи.

Наприклад, згідно зі ст. 60 Закону, *перевезення пасажирів за відсутності на момент проведення перевірки документів, визначених статтею 39 Закону карається штрафом у розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 000 гривень).*

Відповідно у статті 39 Закону міститься перелік різних необхідних документів, наприклад ліцензії та таблиці вартості проїзду. Окрім того, це можуть бути й “інші документи, передбачені законодавством України” (про що йшлося в пункті 1 цього Висновку), до яких перевіряючий може віднести, наприклад, бланк підтвердження діяльності водія, або ж взагалі його водійське посвідчення.

Незважаючи на те, що відсутність перелічених документів по різному впливає на безпеку перевезення, такі порушення караються однією санкцією - 17 000 гривень. Очевидно, що здійснення пасажирського перевезення без ліцензії є більш “небезпечним” порушенням ніж відсутність таблиці вартості проїзду.

Отже, потрібно внести зміни до Закону та належним чином диференціювати міру відповідальності за відсутність різних за важливістю документів документів.

5. Відповідно до пункту 15 Порядку *“під час проведення рейдової перевірки (перевірки на дорозі) перевіряється виключно: ... додержання вимог статей 53, 56, 57 і 59 Закону ...”*

Стаття 59 Закону встановлює низку вимог до міжнародних автомобільних перевізників пасажирів і вантажів.

По-перше, деякі з перелічених вимог не відповідають принципу юридичної визначеності.

Зокрема, визначено вимоги до кваліфікації міжнародних перевізників: *“вимоги до професійної кваліфікації за обсягами та рівнем підготовки мають передбачати володіння достатніми знаннями, для того щоб належним чином і ефективно займатися професійною діяльністю міжнародного автомобільного перевізника, зокрема знаннями таких предметів: комерційне і фінансове управління підприємством; технічні стандарти і операції; безпека дорожнього руху; доступ до ринків; елементи торгового, соціального і трудового, цивільного і податкового законодавства”.*

Таке положення має оцінний характер, адже жодним чином не визначено, що може вважатись *“достатніми знаннями, для того щоб належним чином і ефективно займатися професійною діяльністю міжнародного автомобільного перевізника”*. За такого формулювання неможливо однозначно визначити необхідний рівень знань, та що саме входить до переліку вищевказаних предметів.

Також у цій статті вказано, що *“вимоги до професійної кваліфікації мають бути підтверджені шляхом успішного складення обов'язкового письмового екзамену, а за необхідності й усного, що проводиться органом, установою чи організацією, призначеною центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту.”*

З цього положення неможливо однозначно встановити, що розуміється під *“успішним складанням обов'язкового письмового екзамену”*. Окрім того, уповноважений орган наділяється надмірними дискреційними повноваженнями на власний розсуд визначати випадки необхідності проведення додаткового усного екзамену, який сам і проводить. На практиці це може призвести до зловживань та сприяє корупційним ризикам.

По-друге, за невиконання більшості з вимог, перелічених у статті 59 Закону, в результаті рейдової перевірки уповноважена особа не може бути притягнута до відповідальності.

Це зумовлено тим, що у статті 60 Закону, яка визначає адміністративно-господарські штрафи за порушення законодавства про транспорт відсутня відповідальність за порушення вимог до кваліфікації перевізника чи мінімального віку водія, який здійснює міжнародне перевезення пасажирів. Відповідно, на практиці інспектор, який проводить перевірку не зможе притягнути до відповідальності водія за порушення вимог статті 59 Закону, без встановлення порушень вимог інших статей.

З огляду на наведене вище вказані вимоги є формальними, тому статтю 59 Закону потрібно удосконалити.

Постанова №1567 “Про затвердження Порядку проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі)” (далі - Порядок)

Суб'єкт прийняття: Кабінет Міністрів України

Опис акта

Постанова є головним нормативно-правовим актом який регулює порядок проведення рейдових перевірок (перевірок на дорозі) щодо додержання автомобільними перевізниками вимог законодавства про автомобільний транспорт. У ній визначені правила проведення посадовими особами Укртрансбезпеки та її територіальних органів (далі - посадові особи) самої перевірки, оформлення її результатів, застосування адміністративно-господарських штрафів до перевізників та їх оскарження.

Вказані повноваження щодо проведення такого виду державного контролю автомобільних перевізників на території України передбачені статтею 6 Закону України “Про автомобільний транспорт” (далі - Закон).

Виявлені недоліки та корупційні ризики, рекомендації щодо їх усунення

1. Відповідно до пункту 15 Порядку, “Під час проведення рейдової перевірки (перевірки на дорозі) **перевіряється виключно** ...”. Нижче наведений перелік обставин, які посадова особа може перевіряти під час проведення рейдової перевірки. Однак останнім абзацом встановлена можливість перевіряти “виконання водієм **інших вимог** Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту та Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, інших нормативно-правових актів”.

Отже, незважаючи на вказівку **“виключно”**, що свідчить про вичерпність переліку вимог та обставин, які перевіряються, насправді такий перелік не є вичерпним, оскільки перевіряються можуть й *“інші вимоги нормативно-правових актів”*. Водночас жодним чином не конкретизується про які вимоги та яких саме актів йдеться. Відсутність належної правової визначеності такого положення наділяє посадових осіб повноваженням на власний розсуд визначати предмет рейдової перевірки. Натомість для перевізників це створює стан юридичної невизначеності, коли неможливо однозначно передбачити, що саме буде перевірятись.

З метою усунення можливих зловживань та дотримання необхідного балансу інтересів держави та суб'єктів господарювання на автомобільному транспорті потрібно визначити вичерпний перелік обставин та вимог, які можуть перевірятись під час рейдової перевірки.

2. У пункті 20 Порядку визначено, що “виявлені під час рейдової перевірки (перевірки на дорозі) порушення вимог законодавства та норм і стандартів **щодо організації перевезень автомобільним транспортом** зазначаються в акті з посиланням на порушену норму”.

Водночас, відповідно до пункту 21 “у разі виявлення в ході рейдової перевірки (перевірки на дорозі) транспортного засобу порушення **законодавства про автомобільний транспорт** посадовою особою (особами), що провела перевірку, складається акт за формою згідно з додатком 3”.

Отже, передбачається можливість складання посадовою особою двох різних актів. Це підтверджується пунктом 24 Порядку, в якому вказано, що “акти, зазначені у пунктах 20, 21 цього Порядку, реєструються в журналі обліку”.

Однак, як в Законі, так і в самому Порядку рейдова перевірка визначається як “перевірка транспортних засобів автомобільних перевізників ... щодо додержання автомобільними перевізниками вимог **законодавства про автомобільний транспорт**”.

Отже, предметом рейдової перевірки є виключно додержання вимог законодавства про автомобільний транспорт і ніщо інше. Тому, якщо вимоги законодавства про автомобільний транспорт не охоплюють норм і стандартів щодо організації перевезень автомобільним транспортом, то й перевіряти їх дотримання посадова особа не може. Виходячи з цього, **пункт 20 Порядку необхідно виключити та внести кореспондуючі зміни до пункту 24.**

3. Згідно з абзацом 1 пункту 25 Порядку, “**справа про порушення розглядається в територіальному органі Укртрансбезпеки** за місцезнаходженням автомобільного перевізника або за місцем виявлення порушення (за письмовою заявою уповноваженої особи автомобільного перевізника) не пізніше ніж протягом двох місяців з дня його виявлення”. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що усі справи про порушення підлягають розгляду.

Натомість в абзаці 2 цього ж пункту визначено, що “у разі виявлення вчиненого іноземним перевізником порушення посадова особа складає відповідний акт

та приймає постанову про застосування адміністративно-господарського штрафу, а інформацію про виявлені порушення та адміністративно-господарський штраф надсилає центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи”.

Отже, абзац 2, який вказує про прийняття постанови одночасно зі складанням акта щодо іноземного перевізника, суперечить за змістом абзацу 1, відповідно до якого усі справи про порушення підлягають розгляду в територіальному органі Укртрансбезпеки.

Така колізія встановлює дискримінаційний підхід щодо притягнення до відповідальності іноземних перевізників, які фактично позбавляються права на розгляд їх справи з поданням відповідних доказів, пояснень тощо. Це, в свою чергу, не узгоджується з загальними принципами господарювання в Україні, зокрема щодо рівного захисту державою усіх суб'єктів господарювання (стаття 6 Господарського кодексу України), а також функціям державного контролю діяльності автомобільного транспорту, зокрема щодо створення рівних умов для роботи всіх суб'єктів господарювання (стаття 5 Закону).

Потрібно внести зміни до порядку та усунути дискримінаційну практику притягнення до відповідальності іноземних перевізників без розгляду справи.

4. Відповідно до пункту 26 Порядку, *“справа про порушення розглядається у присутності уповноваженої особи автомобільного перевізника. Про час і місце розгляду справи про порушення уповноважена особа автомобільного перевізника повідомляється під розписку чи рекомендованим листом із повідомленням або надсиланням на офіційну електронну адресу (за наявності).*

По-перше, час розгляду справи визначається посадовими особами територіальних відділень Укртрансбезпеки на власний розсуд. Це може призвести до випадків, коли повідомлення буде надіслано не заздалегідь, а безпосередньо перед датою розгляду справи, що може порушити права перевізника.

По-друге, повідомлення про час і місце розгляду справи шляхом надсилання на офіційну електронну адресу, на наш погляд, може бути лише альтернативним способом повідомлення, адже, електронна адреса може бути зламана, доступ до неї втрачений, або вона взагалі може не використовуватись перевізником.

По-третє, потрібно законодавчо закріпити можливість розгляду справи в дистанційному (онлайн) режимі. Це дозволить забезпечити участь перевізника у розгляді справи за існування об'єктивних підстав, які не дають можливості фізичної присутності, особливо зважаючи на ризики, викликані правовим режимом воєнного стану.

Окрім того, в Порядку жодним чином не унормовано саму процедуру розгляду, а саме періодичність проведення таких розглядів, яким чином це проходить, які обставини встановлюються та яким чином має відбуватись оцінка фактів, викладених у Акті, складеному за наслідком рейдової перевірки. Також не регламентована процесуальна участь перевізника у такому розгляді, а саме чи може він подавати докази та пояснення, як вони оцінюються посадовими особами Укртрансбезпеки та які докази можуть стати підставою для непритягнення перевізника до відповідальності. Усі ці прогалини наділяють уповноважених осіб надмірними дискреційними повноваженнями визначати порядок розгляду справи на власний розсуд, що сприяє можливим корупційним ризикам та зловживанням.

Отже, потрібно належним чином унормувати порядок розгляду справ про порушення, а також удосконалити порядок повідомлення про розгляд справи аби повною мірою забезпечити право перевізників на участь у такому розгляді.

5. Пунктом 29 Порядку передбачено можливість призупинення виконання постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів у випадку її оскарження:

“У разі оскарження постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів стягнення сплачується не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти днів після отримання повідомлення про залишення скарги без задоволення”.

Проте не вказано, про яке саме оскарження йдеться, адже відповідно до Порядку, постанова може бути оскаржена до Укртрансбезпеки. Однак це не позбавляє права перевізника оскаржити постанову до суду.

Отже, можливе різночитання цього положення та застосування його лише до випадків оскарження постанови до Укртрансбезпеки.

Потрібно доповнити вказану норму та прямо зазначити, що у випадку оскарження постанови до суду, стягнення сплачується не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням, у якому у задоволенні позовним вимог відмовлено.

6. Порядком передбачена можливість оскарження постанов про застосування адміністративно-господарських штрафів до Укртрансбезпеки.

Водночас, жодним чином не регламентовано порядок розгляду таких скарг, чи беруть участь у розгляді скарги, яким чином та ким перевіряється законність і обґрунтованість винесення постанови тощо. Зазначені прогалини наділяють посадових

осіб Укртрансбезпеки надмірними дискреційними повноваженнями на власний розсуд здійснювати розгляд таких скарг. Це створює корупційні ризики та може зробити процес такого оскарження формальним і абсолютно не дієвим на практиці.

Окрім того, відповідно до пункту 34 Порядку, за наслідком розгляду скарги може бути змінено розмір стягнення в межах, передбачених Законом, проте не в бік збільшення. Водночас, усі санкції, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про автомобільний транспорт (ст. 60 Закону) є абсолютно визначеними, тобто не дають суб'єкта правозастосування вибрати розмір штрафу. Відповідно, застосувати вказане повноваження не видається можливим.

Отже, потрібно належним чином врегулювати порядок розгляду скарг на постанови про застосування адміністративно-господарських штрафів, які подаються до Укртрансбезпеки.

Наказ №590 “Про затвердження Порядку застосування засобів фото- і відеофіксації посадовими особами Державної служби України з безпеки на транспорті”
(далі - Порядок)

Суб'єкт прийняття: Міністерство інфраструктури України

Опис акта

Порядок регулює порядок здійснення фото- і відеофіксації посадовими особами Укртрансбезпеки під час здійснення їхніх повноважень.

Виявлені недоліки та корупційні ризики, рекомендації щодо їх усунення

1. Відповідно до абзацу 1 пункту 5 розділу II Порядку, **“портативний відеореєстратор вмикається** посадовою особою Укртрансбезпеки та повинен перебувати в режимі відеозйомки з аудіо супроводженням під час здійснення відповідних заходів, визначених пунктом 3 розділу I цього Порядку”.

Згідно з цим пунктом “застосування засобів фото- і відеофіксації посадовими особами Укртрансбезпеки здійснюється під час:

- планових, позапланових та рейдових перевірок (перевірок на дорозі);
- державного ринкового нагляду;
- розгляду справ про порушення вимог законодавства та норм і стандартів щодо організації перевезень автомобільним транспортом;
- розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з порушенням правил надання послуг та вимог безпеки при наданні послуг з перевезення пасажирів чи вантажів автомобільним транспортом;
- моніторингу діяльності посадових осіб Укртрансбезпеки”.

Водночас уже в абзаці 2 пункту 5 розділу II Порядку зазначається, що **“посадова особа Укртрансбезпеки зобов'язана вмикати портативний відеореєстратор** під час:

- рейдових перевірок (перевірок на дорозі): зупинення транспортного засобу, процесів виявлення та фіксування порушень, спілкування з фізичними особами;
- планових, позапланових перевірок: під час спілкування з суб'єктами господарювання, визначеними Законами України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”,

“Про ліцензування видів господарської діяльності”, та їхніми представниками; процесу вручення посвідчення (направлення); виявлення недоліків у процесі перевірки (на усну вимогу не надано запитуваної інформації); процесу вручення акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) та ознайомлення з ним; процесу вручення припису/розпорядження; процесу вручення протоколу про адміністративне правопорушення”.

Отже, абзац 2 пункту 5 розділу II Порядку фактично дублює обов'язок відеофіксації, який встановлений в абзаці 1 цього ж пункту, однак він не охоплює собою усі передбачені там випадки. Наприклад, згідно з абзацом 1 пункту 5 розділу II та пунктом 3 розділу I Порядку розгляд справ про порушення вимог законодавства та норм і стандартів щодо організації перевезень автомобільним транспортом має здійснюватися при ввімкненому портативному відеореєстраторі в режимі відеозйомки. Натомість, в абзаці 2 пункту 5 цього чомусь не передбачено, а вказано лише, що портативний відеореєстратор має бути увімкнений у випадку рейдової перевірки під час: 1) зупинення транспортного засобу; 2) процесів виявлення та фіксування порушень; 3) спілкування з фізичними особами.

Така колізія призводить до різночитання та може негативно впливати на практику правозастосування, коли за однакових обставин, посадові особи діятимуть по-різному.

З метою забезпечення прав перевізників та мінімізації корупційних ризиків і зловживань, потрібно усунути вказану колізію та штучно не обмежувати положення пункту 3 розділу I Порядку, який чітко визначає випадки, за який проводиться відеофіксація.

3. Відповідно до абзацу 3 пункту 12 розділу II Порядку “про розрядження портативного відеореєстратора посадова особа Укртрансбезпеки зобов'язана повідомити безпосереднього керівника”.

Водночас не визначений термін, протягом якого має бути реалізований такий обов'язок. Фактично, про цей факт може бути повідомлено негайно, через годину або ж на наступний день.

Аналогічне зауваження стосується абзацу 3 пункту 8 розділу III Порядку щодо випадків розрядження автомобільного відеореєстратора.

Задля усунення можливих зловживань потрібно чітко встановити протягом якого часу має бути повідомлено керівника про розрядження портативного чи автомобільного відеореєстратора.

4. Відповідно до абзацу 4 пункту 12 розділу II Порядку “у разі виявлення пошкоджень, несправностей, втрати та розрядження портативного відеореєстратора посадова особа Укртрансбезпеки продовжує здійснення заходів, визначених пунктом 3 розділу I цього Порядку, з використанням інших технічних засобів, які мають функції фото- і відеозапису”.

Порядок жодним чином не визначає, що це можуть бути за технічні засоби. Водночас, нормативно невизначеними залишаються питання поводження з такими технічними засобами, забезпечення достовірності інформації (відеозаписів), яка на них записана та способом її розпорядження тощо.

Вказана прогалина не лише може створити проблеми у правозастосуванні, а й сприяти можливим зловживанням.

Аналогічне зауваження стосується абзацу 4 пункту 8 розділу III Порядку щодо автомобільного відеореєстратора.

Потрбіно належним чином врегулювати порядок здійснення відеофіксації у випадку пошкоджень, несправностей, втрати та розрядження портативного та автомобільного відеореєстратора.

5. У пункті 1 розділу IV Порядку визначено, що “стаціонарні прилади відеофіксації встановлюються:

- у місцях здійснення габаритно-вагового контролю;
- у службових приміщеннях Укртрансбезпеки”.

Згідно з пунктом 4 розділу IV Порядку “під час ведення відеоспостереження із застосуванням стаціонарних приладів відеофіксації в місцях, визначених пунктом 1 цього розділу, на видному місці розміщується інформація про проведення відеоспостереження”.

По-перше, не видається можливим точно визначити, які приміщення Укртрансбезпеки є службовими.

По-друге, у Порядку жодним чином не конкретизується, що може вважатись таким “видним місцем”.

Відсутність юридичної визначеності у цьому питанні може призвести до різних підходів у різних територіальних органах Укртрансбезпеки та формальному виконанню такого обов'язку, без створення реальної можливості довідатись про проведення відеоспостереження.

Потрібно внормувати та чітко визначити вимоги до інформування про проведення відеоспостереження.

Додаток № 2

Результати анонімного опитування пасажирських перевізників

Протягом вересня – грудня 2023 р. Інститут законодавчих ідей провів анонімне опитування автомобільних перевізників. Було сформовано анкету й розіслано її перевізникам.

75

Всього перевізників
взяли участь в опитуванні

69

Українські
автомобільні перевізники

6

Іноземні
автомобільні перевізники



Представлено всі області України (окрім Донецької, Луганської областей та АР Крим (з м. Севастополем)) та м. Київ

27%

Здійснюють лише
внутрішні перевезення

34%

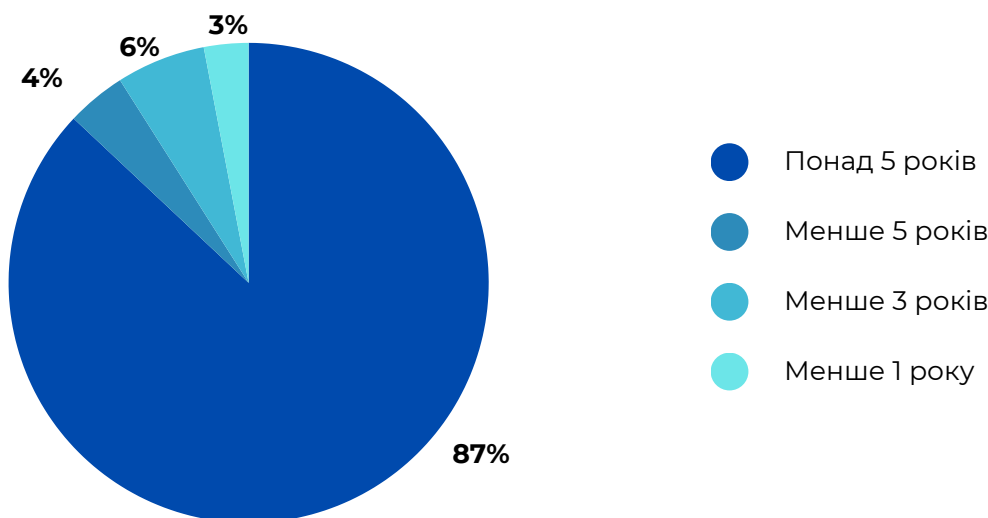
Здійснюють лише
міжнародні перевезення

39%

Здійснюють **обидва**
види перевезень

Абсолютна більшість перевізників (87%) мають понад п'ять років досвіду роботи на ринку пасажирських перевезень. Менше ніж 5 років досвіду вказали 4% опитаних, менше ніж 3 роки – 6%, а менше ніж 1 рік – лише 3% опитаних.

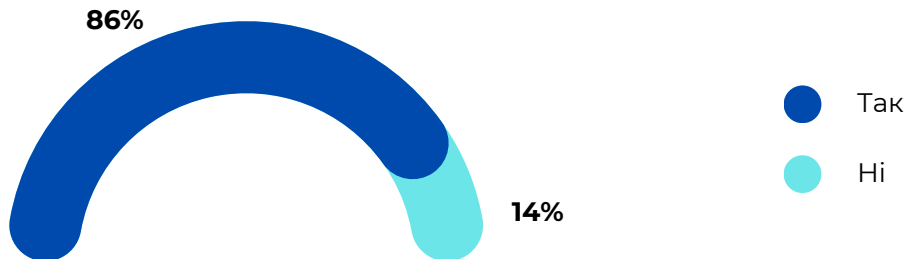
Скільки років Ви працюєте на ринку пасажирських перевезень?



Це свідчить про серйозний досвід тих, хто брав участь в анкетуванні.

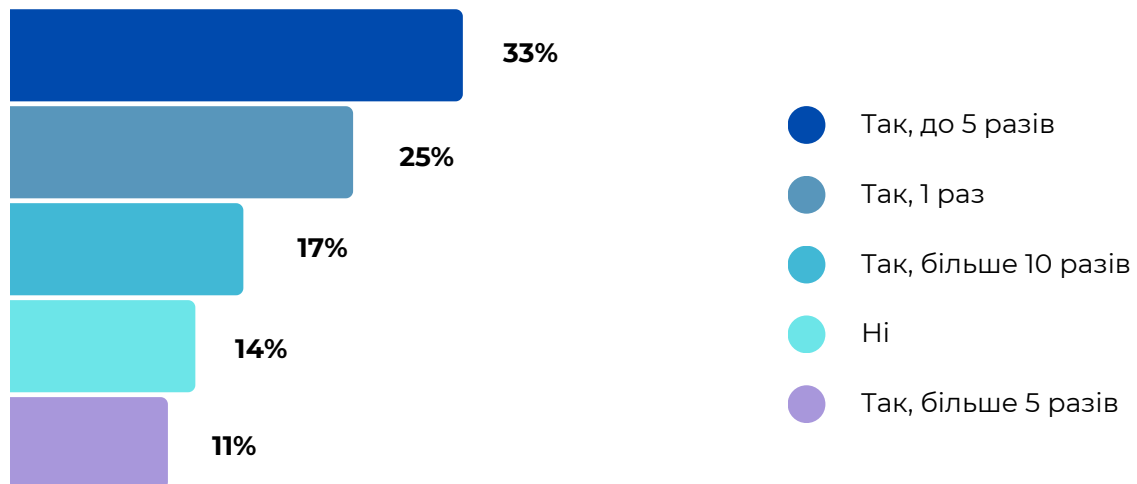
У 2022–2023 рр. 86% опитаних перевізників зіткнулися з рейдовими перевірками Укртрансбезпеки, а 14% зазначили, що рейдових перевірок щодо них не відбувалось.

Чи проводились щодо Вас рейдові перевірки Укртрансбезпекою (ДСБТ) у 2022 та/або 2023 році?

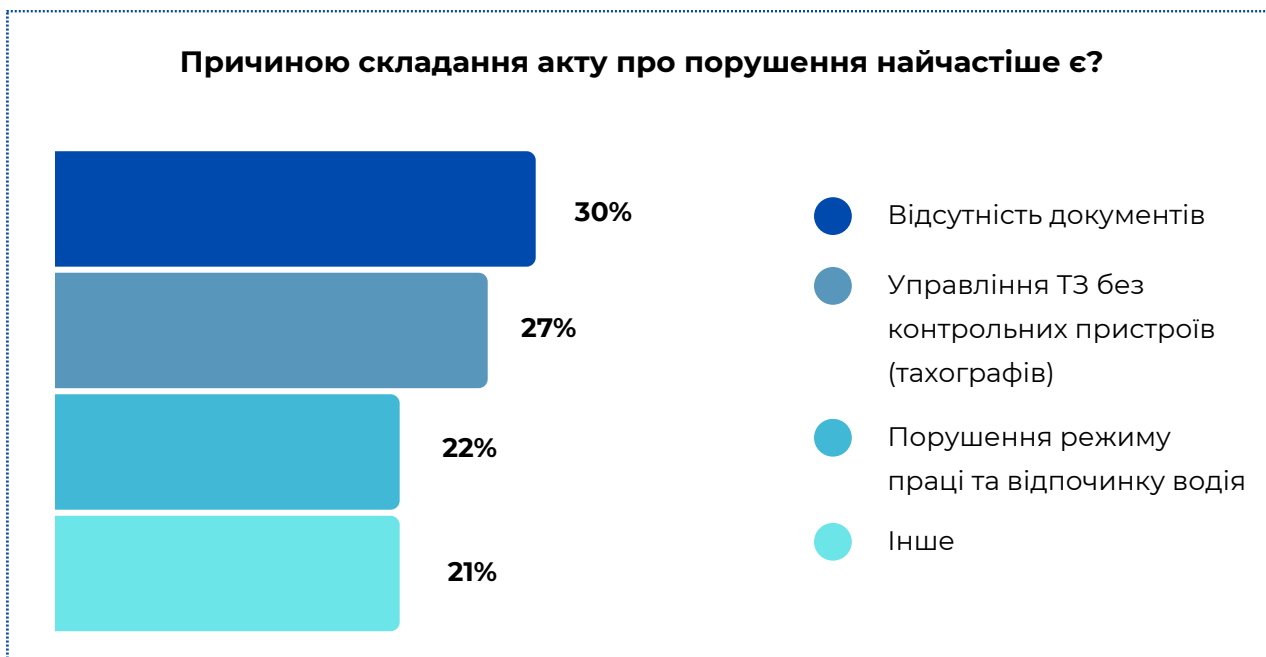


Більшість опитаних (33%) зазначили, що отримали акт або ж акти від 2 до 4 разів, лише один раз «пощастило» 25% опитаних, понад 10 актів отримали 17%, а понад 5 актів (але менше ніж 10) – 11%. А 14% опитаних перевізників відповіли, що актів про порушення законодавства щодо них складено не було.

Чи виносився за результатами перевірки щодо Вас акт про порушення законодавства протягом 2022-2023 років?



З відповідей тих опитаних, хто зазначив найчастішу причину притягнення їх до відповідальності, виділили:



У 30% перевізників найчастішою причиною складання акту була відсутність документів. Управління ТЗ без контрольних пристроїв (тахографів) чи з вимкненими такими пристроями або без щоденних реєстраційних листків режимів праці та відпочинку стали причиною складання акту для 27% опитаних. Порушення режиму праці та відпочинку водія як найчастішу причину зазначили 22% респондентів і у майже такої ж кількості (21%) перевізників причиною складання акту стали інші причини, визначені законодавством.

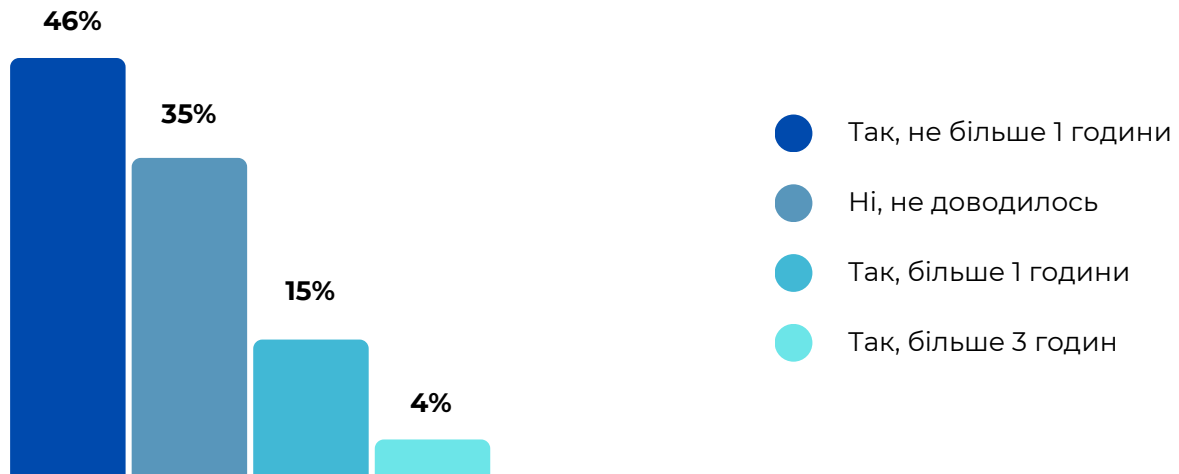
Що стосується запрошень на розгляд справи, відповіді перевізників розподілились наступним чином:



У більшості випадків (77%) перевізників запрошують до територіального органу Укртрансбезпеки на розгляд справи, а 23% відповіли, що їх не запрошують.

Що ж до очікування розгляду в ДСБТ, то майже половина перевізників (46%) відповіли, що чекали в черзі не більш як годину; 35% – не чекали взагалі; 15% – чекали понад годину; 4% – чекали понад 3 години.

Чи доводилось Вам чекати розгляду вашої справи у черзі?



Про проведення відеозапису під час засідання не було відомо 48% опитаних, впевнені, що відеозапис не здійснювався, – 12%. Попередили безпосередньо працівники Укртрансбезпеки 32% респондентів. Решта 8% дізнались завдяки розміщенню інформації про відеоспостереження безпосередньо в державному органі.

Чи здійснювався відеозапис засідання з розгляду результатів перевірки?

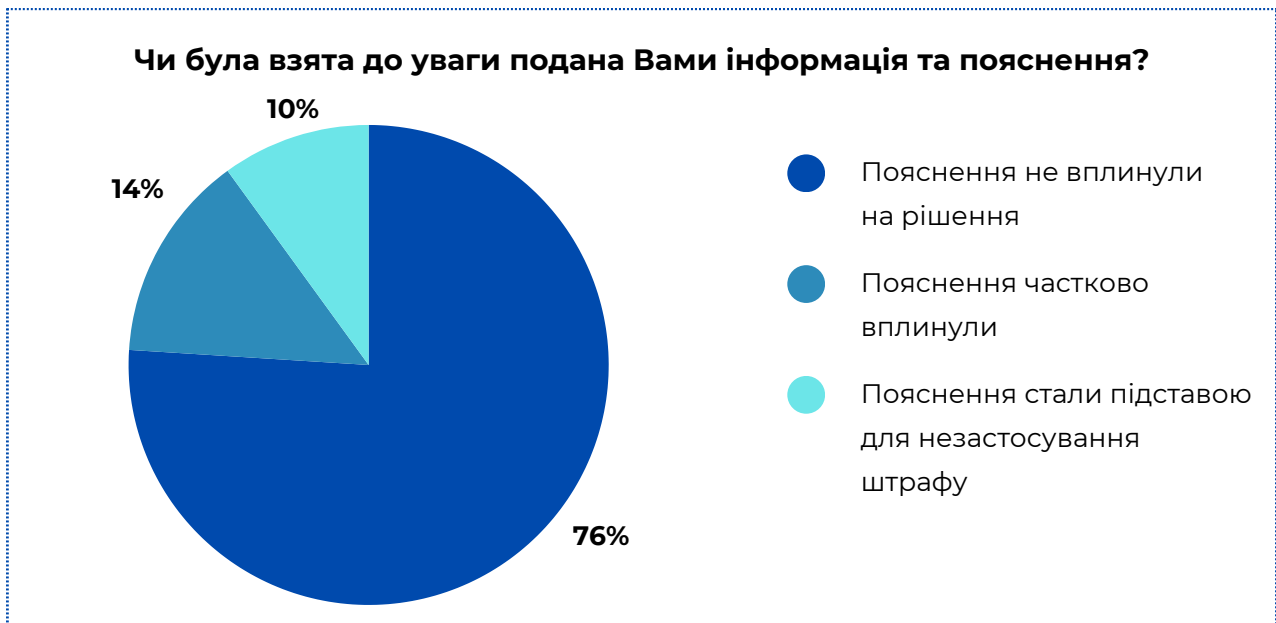


На запитання про надання пояснень при розгляді, перевізники відповіли наступне:



Не подавали жодних пояснень 12% опитаних перевізників, усні пояснення – 48% опитаних, письмові – 8%, усні та письмові – 32% опитаних.

Як вплинули пояснення на фінальне рішення по справі?



Жодним чином не вплинули пояснення на фінальне рішення у справі для 76% опитаних, тоді як частково вплинули – для 14%. Пояснення стали підставою для незастосування штрафу для 10% респондентів.



Повний текст дослідження



Полісі-бріф

Інститут законодавчих ідей - незалежний аналітичний центр, який досліджує питання реалізації антикорупційної політики в Україні, її відповідність міжнародним стандартам протидії корупції. Ми аналізуємо інститут повернення активів та можливості його вдосконалення і розширення. В сучасних умовах одним з головних завдань ми бачимо забезпечення відшкодування шкоди, завданої агресією РФ проти України за рахунок російських активів.

izi.instituteoffice@izi.institute[+38\(063\)7638509](tel:+380637638509)

Інститут законодавчих ідей

