

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Ковтун Марина Сергіївна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ковтун Марина Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Kovtun Maryna

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University

Шиманський Богдан Ігорович

студент Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Шиманский Богдан Игоревич

студент Института прокуратуры и уголовной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Shymanskyi Bohdan

Student of the Institute of Prosecutor's Office and Criminal Justice of
Yaroslav Mudryi National Law University

Гаркуша Владислав Віталійович

студент факультету адвокатури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Гаркуша Владислав Витальевич

студент факультета адвокатуры
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Harkusha Vladyslav

Student of the Faculty of Advocacy
Yaroslav Mudryi National Law University

DOI: 10.25313/2520-2308-2021-4-7114

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНО-
ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ
ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ
З БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-
ХОЗЯЙСТВЕННЫХ САНКЦИЙ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБОЙ УКРАИНЫ ПО БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ**

**LEGAL REGULATION OF CERTAIN ADMINISTRATIVE
AND ECONOMIC SANCTIONS APPLICABLE BY CIVIL SERVICE
OF UKRAINE FOR TRANSPORT SAFETY**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правової природи адміністративно-господарських санкцій, зокрема адміністративно-господарському штрафу як виду таких санкцій. Вивчено наукові позиції та підходи стосовно питання до якого виду відповідальності слід відносити адміністративно-господарські санкції. Встановлено, що позиції вчених в основному розходяться в двох напрямках – одні відносять їх до господарсько-правової відповідальності, а інші до адміністративної. Особливу увагу приділено дослідженню правомірності застосування адміністративно-господарського штрафу Державною службою України з безпеки на транспорті. Проаналізовано практику винесення постанов Державною службою України з безпеки на транспорті про застосування адміністративно-господарського штрафу до суб'єктів господарювання, які здійснюють перевезення в межах території України через відсутність документів, які містять дані роботи пристрою реєстрації режиму праці та відпочинку водіїв (тахографів). Проаналізовано відповідну судову практику. Авторами було досліджено нормативно-правове підґрунтя регулювання вказаних правовідносин, а саме окремі положення Господарського кодексу України, Закону України «Про автомобільний транспорт», Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, затверджене наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 340. Аналіз вказаних нормативних положень дає підстави зробити висновок, що здійснення перевірок щодо наявності встановлених тахографів та відповідно документів, що містять дані їх роботи на транспортних засобах, які здійснюють внутрішні перевезення не охоплюється колом повноважень Державної служби України з безпеки на транспорті. Також зазначено, що адміністративні суди при розгляді справ про оскарження вищевказаних постанов здебільшого залишають в силі накладені Державною службою України з безпеки на транспорті санкції, що на нашу думку пов'язано з нечітким закріпленням у нормативних положеннях підстав для застосування таких санкцій, і як наслідок – неправильним тлумаченням норм законодавства судами. Зроблено наголос на необхідності зміни цієї тенденції з метою уникнення незаконного втручання органів державної влади в господарську діяльність суб'єктів господарювання.

Ключові слова: Укртрансбезпека, незаконні санкції, судові рішення.

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовой природы административно-хозяйственных санкций, в частности административно-хозяйственному штрафу как виду таких санкций. Изучены научные позиции и подходы к вопросу к какому виду ответственности следует относить административно-хозяйственные санкции. Установлено, что позиции ученых в основном расходятся в двух направлениях – одни относят их к хозяйственно-правовой ответственности, а другие к административной. Особое внимание уделено исследованию правомерности применения административно-хозяйственного штрафа Государственной службой Украины по безопасности на транспорте. Проанализирована практика вынесения постановлений Государственной службой Украины по безопасности на транспорте о применении административно-хозяйственного штрафа к субъектам хозяйствования, которые осуществляют перевозки в пределах территории Украины из-за отсутствия документов, содержащих данные работы устройства регистрации режима труда и отдыха водителей (тахографов). Проанализированы соответствующую судебную практику. Авторами были исследованы нормативно-правовую основу регулирования указанных правоотношений, а именно отдельные положения Хозяйственного кодекса Украины, Закона Украины «Об автомобильном транспорте», Положение о рабочем времени и времени отдыха водителей колесных транспортных средств, утвержденное приказом Министерства транспорта и связи Украины № 340. Анализ указанных нормативных положений позволяет сделать вывод, что осуществление проверок о наличии установленных тахографов и соответственно документов, содержащих данные их работы на транспортных средствах, осуществляющих внутренние перевозки не охватывается кругом полномочий Государственной службы Украины по безопасности на транспорте. Также указано, что административные суды при рассмотрении дел об оспаривании вышеуказанных постановлений основном оставляют в силе наложенные Государственной службой Украины по безопасности на транспорте санкции, по нашему мнению связано с нечетким закреплением в нормативных положениях оснований для применения таких санкции, и как следствие – неправильным толкованием норм законодательства судами. Сделан упор на необходимости изменения этой тенденции во избежание незаконного вмешательства органов государственной власти в хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: Укртрансбезопасность, незаконные санкции, судебные решения.

Summary. The article is devoted to the study of the legal nature of administrative and economic sanction and administrative and economic penalty as its type and separately considered the legality of the application of this type of sanction in a separate case by the State Service of Ukraine for Transport. The scientific positions and approaches to which the type of responsibility should be studied should be studied. It has been established that the positions of scientists are mainly divergent in two directions – some attribute them to economic and legal responsibility, while others to the administrative. The practice of depositing the State Service of Ukraine for transport on the use of an administrative-economic fine to business entities carried out within the territory of Ukraine through the absence of documents containing data of the operation of the device for registration of the

registration regime and recreation of drivers (tachographs). On the regulatory and legal basis for regulating the provinces of Ukraine, and the individual provisions of the Commercial Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Automobile Transport», the provisions on working hours and time of rest of drivers of wheeled vehicles, approved by the order of the Ministry of Transport and Communications of Ukraine № 340. From the norms of these legislation acts, it becomes clear that the audits on the availability of established tachographs and respectively documents containing data on their work on vehicles carried out internal transportation are not covered by a circle of powers of the State Service for Transport Security. It also notes that administrative courts when considering the appeal of the above-mentioned decisions took the position of the state body and misinterpret the norms of legislation, which in turn leads to the case of unfair decisions that are contrary to the requirements of legislation. It is emphasized on the need to change this false trend in order to avoid illegal interference of state authorities into economic activities of business entities.

Key words: Ukrtransbezpeka, illegal sanctions, court decisions.

Постановка проблеми. Питання правової природи адміністративно-господарських санкцій та окремі аспекти їх застосування викликають багато проблем на практиці, дослідження яких має теоретичне та практичне значення. У зв'язку із цим, нормативно-правове закріплення підстав застосування адміністративно-господарських санкцій потребує ретельного дослідження та вдосконалення. Зокрема, мова йде про застосування адміністративно-господарського штрафу як одного з видів адміністративно-господарської санкцій до суб'єктів господарювання Державною службою України з безпеки на транспорті.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивченням проблематики правової природи адміністративно-господарських санкцій займався ряд науковців. Зокрема, свій внесок у цьому напрямі здійснили В. С. Щербина [2], О. В. Денисенко [3], О. П. Рябченко [4], Д. Лук'янець [5] та інші.

Спираючись на дослідження вищевказаних науковців, варто зазначити, що проблематика застосування окремих видів адміністративно-господарських санкцій залишається на сьогодні малодослідженою та актуальною.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є дослідження правового характеру адміністративно-господарської санкції та, зокрема, адміністративно-господарського штрафу як її виду; детального аналізу національного законодавства, що визначає підстави застосування таких санкцій, з акцентом на законодавство, яке регулює порядок експлуатації контрольних пристроїв (тахографів) перевізниками, які здійснюють внутрішні перевезення (в межах території України), відповідальності за його порушення та повноваження Державної служби України з безпеки на транспорті, яка здійснює контроль за дотриманням цього законодавства.

Виклад основного матеріалу. Господарським кодексом України (далі — ГК України) встановлено такий вид юридичної відповідальності суб'єктів

господарювання як господарсько-правова відповідальність, яка передбачає застосування до правопорушників у сфері господарювання, зокрема, адміністративно-господарських санкцій [1].

Позиції науковців стосовно правової природи адміністративно-господарських санкцій не є однаковими. Зокрема, Щербина В. С. зазначає, що адміністративно-господарські санкції можна характеризувати як одну з форм господарсько-правової відповідальності [2, с. 183].

Протилежної думки дотримується Денисенко О. В., який стверджує, що правова природа адміністративно-господарських санкцій — адміністративна [3, с. 131]. Рябченко О. П. дотримується такої ж думки вказуючи, що адміністративно-господарські санкції потрібно розглядати як вид адміністративної відповідальності [4, с. 39].

Лук'янець Д. М. зазначає, що адміністративно-господарські санкції не є різновидом господарських санкцій, тому їх застосування не можна вважати господарсько-правовою відповідальністю [5, с. 11].

Відповідно до статті 239 ГК України, одним із видів адміністративно-господарських санкцій є адміністративно-господарський штраф. Згідно з частиною 1 статті 241 ГК України, адміністративно-господарський штраф — це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності [1].

Стосовно цієї санкції Лук'янець Д. М. стверджує, що з урахуванням положень ГК України, метою застосування штрафу має бути припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків. Проте штраф як захід юридичної відповідальності за своїм змістом не може бути спрямований на здійснення цих функцій. Він має каральну мету, але оскільки кара не може бути самоціллю, ця його властивість використовується переважно з превентивною метою щодо інших правопорушень. Тому, як зазначає науковець, штраф

є заходом юридичної відповідальності, але не може вважатися адміністративно-господарською санкцією в розумінні положень ГК України [5, с. 12, 13].

Відповідно до положень статті 238 ГК України, застосовувати адміністративно-господарські санкції за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності мають право уповноважені органи державної влади або органи місцевого самоврядування [1]. Повноваження цих органів вичерпно закріплюється законодавством, ним встановлюються чіткі межі, вихід за які є недопустимим.

Відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [10].

Як слушно зазначили автори науково-практичного коментаря Конституції України, закріплений в цьому положенні принцип відносно органів, які наділені державно-владними повноваженнями, може бути сформульований і в більш категоричній формі: «заборонено все, крім дозволеного законом».

Встановлення щодо органів, зазначених в статті 19 Основного Закону, спеціально-дозвільного типу правового регулювання забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вказаними органами та їх посадовими особами вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для усіх рамки і саме таким чином обмежує можливості прояву свавілля [12, с. 72].

Одним із органів, який наділений повноваженнями застосовувати адміністративно-господарські санкції, є Державна служба України з безпеки на транспорті (далі — Укртрансбезпека). Зазначений орган в процесі своєї діяльності виніс сотні постанов про застосування адміністративно-господарського штрафу до перевізників, які здійснюють внутрішні перевезення (в межах території України) через відсутність роздруківки даних роботи тахографа (пристрій реєстрації режиму праці та відпочинку водіїв). Однак, як показує аналіз практики застосування таких санкцій Укртрансбезпекою, цей орган часто-густо виходить за межі своїх повноважень, що визначені чинними нормативно-правовими актами, що, у свою чергу, призводить до порушення статті 19 Конституції України.

Так, відповідно до частини 8 статті 53 Закону України «Про автомобільний транспорт», яка міститься в Розділі IV «Міжнародні перевезення пасажирів і вантажів», 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 [6]. Те, що законодавець розташував цю норму саме в цьому розділі є свідченням того, що ці вимоги стосуються лише міжнародних перевезень, але не внутрішніх (у межах України).

Також в Розділі V «Відповідальність перевізників за порушення законодавства про автомобільний транспорт», цього Закону, абзаці 11 частини 1 статті 60 зазначено, що за порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються адміністративно-господарські штрафи 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 [6].

В цій нормі законодавець ще раз підкреслив, що відповідальність за здійснення 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 настає саме при управління транспортними засобами при здійсненні міжнародних автомобільних перевезень.

На підтвердження правомірності винесених постанов Укртрансбезпека посилається на Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України № 340 від 07.06.2010 (далі — Наказ № 340). Проте відповідно до підпункту 4 пункту 5 Наказу № 340, яким затверджене це положення зазначено, що Державна служба України з безпеки на транспорті має забезпечити здійснення перевірок щодо наявності встановлених тахографів виключно на транспортних засобах, якими здійснюються міжнародні автомобільні перевезення [7].

Аналіз судової практики оскарження відповідних рішень Укртрансбезпеки показав, що адміністративні суди стають на сторону державного органу і в скасуванні постанов про застосування адміністративно-господарського штрафу з вищезазначених підстав відмовляють.

В обґрунтуванні своїх рішень суди доходять до доволі суперечливих тверджень, які породжують певні сумніви в їх правомірності. До прикладу в одному із судових рішень[9], колегія суддів зазначила, що посилання на пп. 4 п. 5 Наказу № 340 в обґрунтування доводів щодо протиправного здійснення перевірки транспортного засобу є необґрунтованим, оскільки предметом перевірки була не наявність встановленого тахографу, а наявність у водія документів, які відображають дані роботи цього тахографу. Проте виникає логічне запитання: як можливо здійснити перевірку таких документів навіть не маючи права перевіряти наявність зазначеного пристрою. Як впливає із положень законодавства наявність встановленого тахографу не вимагається в транспортних засобах, які здійснюють внутрішні перевезення. Тоді чому є обов'язковою наявність документів, що відображають дані роботи цього пристрою.

На нашу думку, зазначені твердження адміністративних судів не відповідають принципу справедливості. Так, у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, Суд зазначив, що справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [8].

Відповідно до частин 1 і 2 статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України, рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права [11]. Очевидним є той факт, що адміністра-

тивні суди неправильно застосовують положення національного законодавства, що призводить до винесення несправедливих рішень.

З зазначеного вище випливає, що здійснення перевірок щодо наявності встановлених тахографів на транспортних засобах, які здійснюють внутрішні автомобільні перевезення взагалі не входить до повноважень Державної служби України з безпеки на транспорті. Так само зазначений орган не має повноважень здійснювати перевірку документів, які містять дані роботи встановленого тахографу.

Висновки з цього дослідження. Сьогодні, коли Україна на конституційному рівні закріпила незворотність європейського курсу, надзвичайно важливим є те, щоб всі державні інституції діяли в межах та на підставі законодавства та приймали рішення, які ґрунтуються на букві закону. Адже тільки таким способом можна в подальшому стати частиною європейського співтовариства.

Для вирішення цієї ситуації, з метою уникнення неоднозначного тлумачення органами Укртрансбезпеки та адміністративними судами відповідних норм важливим є чітке закріплення у Законі України «Про автомобільний транспорт» нормативного положення про відсутність необхідності встановлення тахографів, та наявність до них відповідних документів у перевізників, які здійснюють внутрішні перевезення (в межах території України).

Саме належне закріплення у законодавстві форми, підстав та порядку застосування адміністративно-господарських санкцій Державною службою України з безпеки на транспорті є відповідною правовою гарантією додержання прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Література

1. Господарський кодекс України. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
2. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції в системі заходів господарсько-правової відповідальності. Вісник господарського судочинства. 2006. № 2. С. 180–185.
3. Денисенко О. В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні. Вісник господарського судочинства. 2010. № 3. С. 126–132.
4. Рябченко О. П. Сутність адміністративно-господарських санкцій. Вісник Верховного Суду України. 2009. № 2. С. 37–40.
5. Лук'янець Д. М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С. 10–16.
6. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>
7. Про затвердження Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 07.06.2010 № 340. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0811-10#top>

8. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#top>
9. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 17 лютого 2021 року у справі № 520/6231/2020. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95175885>
10. Конституція України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>
12. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

References

1. Ghospodarskyj kodeks Ukrainy. Oficijnyj vebportal Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
2. Shherbyna V. S. Administratyvno-ghospodarsjki sankciji v systemi zakhodiv ghospodarsjko-pravovoji vidpovidal-jnosti. Visnyk ghospodarsjkogho sudochynstva. 2006. #2. S. 180–185.
3. Denysenko O. V. Administratyvno-ghospodarsjki sankciji: problemy, perspektyvy ta shljakhy podolannja kolizij pry jikh zastosuvanni. Visnyk ghospodarsjkogho sudochynstva. 2010. #3. S. 126–132.
4. Rjabchenko O. P. Sutnistj administratyvno-ghospodarsjkykh sankcij. Visnyk Verkhovnogho Sudu Ukrainy. 2009. #2. S. 37–40.
5. Luk'janecj D. M. Pro pravovu pryrodu administratyvno-ghospodarsjkykh sankcij. Pidpryjemnytvo, ghospodarst-vo i pravo. 2005. #3. S. 10–16.
6. Pro avtomobilnyj transport: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 #2344-III. Oficijnyj vebportal Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>
7. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro robochyj chas i chas vidpochynku vodijiv kolisnykh transportnykh zasobiv: nakaz Ministerstva transportu ta zv'jazku Ukrainy vid 07.06.2010 #340. Oficijnyj vebportal Verkhovnoji Rady Ukra-jiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0811-10#top>.
8. Rishennja Konstytucijnogho Sudu Ukrainy vid 2 lystopada 2004 roku #15-rp/2004. Oficijnyj vebportal Verkhov-noji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#top>.
9. Postanova Drughogho apeljacijnogho administratyvnoghosudu vid 17 ljutogho 2021 roku uspravi #520/6231/2020. Jedynyj derzhavnyj rejestr sudovykh rishenj. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95175885>.
10. Konstytucija Ukrainy. Oficijnyj vebportal Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>.
11. Kodeks administratyvnogho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 # 2747-IV. Oficijnyj vebportal Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>.
12. Konstytucija Ukrainy. Naukovo-praktychnyj komentar / redkol.: V. Ja. Tacij (gholova redkol.), O. V. Petryshyn (vidp. sekretar), Ju. Gh. Barabash ta in.; Nac. akad. prav. nauk Ukrainy. 2-ghe vyd., pererobl. i dopov. Kh.: Pravo, 2011. 1128 s.