

СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: ДО ПИТАННЯ СКАСУВАННЯ ШТРАФНИХ БАЛІВ

FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ROAD SAFETY: REVISITING THE CANCELLATION OF PENALTY POINTS

Доненко В.В.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

Розглянуто питання публічного адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху з урахуванням запровадження сервісної концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб. На фоні запровадження нової моделі відносин, за якими становище приватної особи закріплюється певними правами щодо публічної адміністрації, акцентується на тому, що механічне перейменування державного управління на публічне адміністрування та відмова в необхідності наповнення новим змістом може призвести та призводить до різних конфліктів між публічною адміністрацією та суспільством. Автор звертає увагу на цю проблему через відносини публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Обґрунтована авторська позиція щодо скасування штрафних балів як виду адміністративного стягнення, вказано на явні протиріччя в обґрунтуванні спочатку встановлення штрафних балів, а потім їх скасування. Наголошено, що штрафні бали – це специфічний вид адміністративного стягнення, який мав застосовуватися у сфері безпеки дорожнього руху. Особи, яким за порушення правил дорожнього руху вираховувалися штрафні бали, жодним чином адміністративної відповідальності не уникали, адже вони несли відповідальність у вигляді відрахування певної кількості балів, тобто вважалися особами, які притягалися до адміністративної відповідальності з відповідними правовими наслідками. Підкреслено, що скасування штрафних балів відбулося без їх практичного впровадження, а вони самі є складовим елементом системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху. Досліджено досвід провідних країн світу із застосування штрафних балів (країни, в яких застосовуються штрафні бали з різними особливостями, і країни, в яких такий досвід відсутній). Визначено напрями наукового пошуку в розбудові публічного адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративно-деліктна відповідальність, штрафні бали, міжнародний досвід, безпека дорожнього руху.

There is considered the issue of public administration in the field of road safety, taking into account the introduction of the service concept, according to which the subjects of public administration should fully ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities against the background of the introduction of a new model of relations, according to which the position of an individual is fixed by certain rights in relation to public administration. Emphasis is placed on the fact that the mechanical renaming of government administration to public administration and the refusal to fill it with new content can and do lead to various conflicts between public authority and society. The author draws attention to this issue through the relations of public administration in the field of road safety.

The author's position on the abolition of penalty points as a type of administrative penalty is justified, there are clear contradictions in the justification of the establishment of penalty points first, and then their abolition. It is emphasized that penalty points are a specific type of administrative penalty that should be applied in the field of road safety. Persons, who have been fined for violating traffic rules by deducting penalty points, have not avoid administrative liability in any way, as they have been liable to deduct a certain number of points, i.e., they have been considered persons, who were brought to administrative liability with the appropriate legal consequences. It is emphasized that the abolition of penalty points has taken place without their practical implementation, and they themselves are an integral part of the system of automatic traffic violation recording. The experience of the world's leading countries in the application of penalty points has been studied (countries, in which penalty points with different features are used, and countries, in which such experience is absent). The directions of scientific research in the development of public administration in the field of road safety are determined.

Key words: public administration, administrative and tort liability, penalty points, international experience, road safety.

Постановка проблеми. З огляду на сучасний розвиток адміністративно-правової доктрини актуалізується проблема публічного адміністрування сферою безпеки дорожнього руху в Україні. З визнанням пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція щодо запровадження сервісної концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Саме кризь призму оновленого розуміння ролі адміністративного права постає завдання дослідження безпеки дорожнього руху. Актуальність проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху не викликає сумніву [1].

Демократизація українського суспільства актуалізує питання знайдення, відображення і закріплення в системі українського права міри оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства та держави, розмежування і, головне, взаємодії публічно-правових засад регулювання суспільних відносин. По суті, необхідною є нова політика незалежної України, де монопольний пріоритет публічно-правового режиму регулювання суспільних відносин, зумовлений політичними мотивами

захисту інтересів держави, поступився би балансу взаємодії норм і принципів публічного та приватного права. Йдеться про стратегію формування, функціонування і розвитку такої правової системи, яка гармонійно забезпечувала б об'єктивно наявні в суспільстві як приватні, так і публічні потреби та інтереси, застосовуючи при цьому адекватні форми і методи регулювання [2, с. 31].

Проведення в Україні чергового етапу адміністративної реформи має трансформуватися в запровадження нової моделі відносин, забезпечуючи становище приватної особи як суб'єкта, котрий наділений правами щодо публічної адміністрації. Остання, своєю чергою, має перед особою конкретні, чітко визначені обов'язки та є відповідальною за найповніше їх виконання. У цьому і полягає публічно-сервісна спрямованість адміністративного права.

Саме через оновлення методу адміністративного права має бути забезпечена нова суспільна спрямованість цієї галузі відповідно до проголошеного в Конституції України пріоритету прав людини у відносинах з державою (ст. 3), що вимагає принципово нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм. Якщо говорити узагальнено, адміністративне право має встановлювати більше обмежень для держави (зрештою, для

всієї публічної влади) і менше – для людей (так само, як й інших приватних осіб). Саме ця вимога має стати провідним імперативом у трансформації методу регулювання цієї правової галузі [3, с. 171].

Водночас механічне перейменування державного управління в публічне адміністрування та відмова в наповненні новим змістом може призвести та призводить до різних конфліктів між публічною адміністрацією та суспільством. Звернемо увагу на цю проблему через відносини публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. У цій сфері триває вирішення питань забезпечення безпеки дорожнього руху в межах і форматі, який був окреслений доктриною радянського адміністративного права, за якою основні завдання в цій сфері були зосереджені у Державній автомобільній інспекції МВС. У зв'язку зі створенням Національної поліції ДАІ перестала існувати, водночас основні повноваження залишилися у віданні МВС України, а саме патрульної служби Національної поліції. Окремі ознаки карального ухилу в діяльності новоутвореної структури свідчать про необхідність створення системи публічного адміністрування безпекою дорожнього руху, налаштованої не на підвищення суми штрафів за порушення правил дорожнього руху, а на створення належних умов для забезпечення безпеки дорожнього руху. Попередні звіти про тестову роботу камер автоматичної фіксації як виключно показник поповнення бюджету, а не результат зменшення дорожньо-транспортних пригод, можуть бути свідченням такого архаїчного підходу.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Загальнотеоретичні питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю, розглядалися представниками вітчизняної науки: йдеться про сучасні дослідження В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, Р.В. Миронюка, Н.В. Хорошак, Ю.С. Шемшученка та ін. Питання адміністративних стягнень у сфері безпеки дорожнього руху досліджувалися в працях вчених-адміністративістів Т.О. Гуржія, В.В. Гаркуші, А.О. Собакаря, О.Ю. Салманової, В.В. Єгупенко, Є.П. Калугіна, С.А. Комісарова, В.Й. Развадовського та ін., але ця проблематика залишається актуальною, внесені зміни щодо скасування штрафних балів надають цим питанням особливої актуальності. Забезпечення безпеки дорожнього руху було і залишається основним із найважливіших напрямів діяльності держави.

Метою статті є дослідження вітчизняного та міжнародного законодавства щодо штрафних балів у публічному адмініструванні безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу. Одним із векторів реформування правоохоронної системи загалом мало стати прийняття 14 липня 2015 року чергових змін у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» було введено поняття «штрафні бали», підкреслюю, як вид адміністративного стягнення під час застосування адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху за умови їх автоматичної фіксації [4].

Відповідно до прийнятого Закону України, штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховуватиметься 150 балів. У разі вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, від загальної кількості нарахованих балів вира-

ховуватиметься кількість штрафних балів, передбачених санкцією відповідної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення (50 балів за порушення). Після використання штрафних балів за відповідні правопорушення на громадян будуть накладатися грошові стягнення – штрафи. Якщо розмір стягнення у вигляді штрафних балів перевищує залишок балів громадянина, штрафні бали накладаються відповідно до залишку незалежно від розміру штрафних балів, зазначених у відповідній статті Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]. Положення закону про штрафні бали як вид адміністративного стягнення проіснували майже п'ять років без реального впровадження, адже вони мали накладатися на громадян за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Практика їх запровадження залежала напряду від впровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху. На жаль, за п'ять років режим автоматичної фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху з різних причин запроваджено не було.

А прийнятим Верховною Радою України Законом № 2809 від 24 квітня 2020 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів» було скасовано штрафні бали за порушення правил дорожнього руху [5].

Постає питання: що змінилося у сфері безпеки дорожнього руху? Покращилася ситуація на автошляхах, зменшилася кількість дорожньо-транспортних пригод та порушень правил дорожнього руху, поменшало смертей та травмування людей у ДТП? Питання риторичне. Тоді чому норму закону, яка була п'ять років тому новацією та певним проривом у формуванні нового адміністративно-деліктного законодавства, не було впроваджено, а безславно скасовано?

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів» зазначається, що його метою «є усунення негативного впливу окремих норм законодавства в частині вжиття заходів із дотримання правил дорожнього руху його учасниками, а також забезпечення притягнення до дієвої відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення». У висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України зазначається: «Ситуація, за якої особа не несе відповідальності за неодноразові порушення законодавства у сфері безпеки дорожнього руху, не лише не сприяє дотриманню учасниками дорожнього руху встановлених правил, а, навпаки, створює почуття безкарності та спонукає до наступних порушень. Це прямо протирічить положенням ст. 23 «Мета адміністративного стягнення» КУпАП, відповідно до якої адміністративне стягнення застосовується, зокрема, з метою запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами». Управління, підтримуючи законопроект, зазначило: «Після внесення змін до КУпАП на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 596-VIII держава фактично узаконила право водія порушувати відповідні правила дорожнього руху до того моменту, поки у нього не закінчатся штрафні бали» [6].

З повагою ставлячись до такої позиції представництва органу законодавчої влади, викладу власну позицію щодо скасування штрафних балів, яку поділяють й інші фахівці з адміністративного права [7].

По-перше, штрафні бали є складовою частиною автоматичної фіксації. Бали скасовують, а автоматична фіксація залишається.

По-друге, штрафні бали є видом адміністративного стягнення (ст. 27-1 КУпАП) і ніяк не можуть «не спри-

яти дотриманню учасниками дорожнього руху встановлених правил, та, навпаки, створювати почуття безкарності та спонукати до наступних порушень». Та це не суперечить положенням ст. 23 «Мета адміністративного стягнення» КУпАП, відповідно до якої адміністративне стягнення застосовується, зокрема, з метою запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Адже особа, якій штрафні бали вираховуються, вважається такою, що притягнута до адміністративної відповідальності. А наявність перспективи в порушника правил дорожнього руху після вирахування штрафних балів отримувати більш суворе покарання у вигляді штрафу мала на меті (підкреслюю) запобігати вчиненню таких порушень правил дорожнього руху та стимулювати його не порушувати правила дорожнього руху.

По-третє, відповідно до ст. 27-1 КУпАП штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, вони зафіксовані в автоматичному режимі, а перелік цих правопорушень обмежений. Зокрема, це стосується адміністративних правопорушень, передбачених ст. 122 КУпАП, у тому числі перевищення встановлених обмежень швидкості дорожнього руху транспортних засобів, порушення вимог дорожніх знаків та розмітки проїзної частини доріг, правил перевезення вантажів, буксирування транспортних засобів, зупинки, стоянки, проїзду пішохідних переходів, ненадання переваги в русі пішоходам на нерегульованих пішохідних переходах, порушення встановленої для транспортних засобів заборони рухатися тротуарами чи пішохідними доріжками тощо.

По-четверте, скасування положення про штрафні бали є продовженням суто каральної політики держави щодо порушників правил дорожнього руху, підтвердженням якої є раніше скасування попередження за порушення правил дорожнього руху. Потенціал попередження як виду адміністративного стягнення залишено лише в разі порушення правил пішоходами. На думку О.Ю. Салманової, досвід розвинутих країн свідчить про інші підходи до застосування штрафних балів, які розглядаються як додатковий стимул для усвідомлення порушником серйозності наслідків у разі систематичного недотримання правил дорожнього руху, в тому числі й шляхом позбавлення надалі права керування транспортним засобом. Застосу-

вання більш суворого виду відповідальності відбувається після набрання водієм певної кількості штрафних балів, оскільки грошове стягнення не завжди є ефективним, особливо для водіїв, який заробляють десятки або сотні тисяч гривень на місяць [7, с. 188–190].

По-п'яте, історія з тривалим запровадженням автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху свідчить, що людина не стала головною особою у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, на перше місце вийшли показники поповнення бюджету, а не безпека людини після встановлення системи автоматичної фіксації, про що говорить інформування про результати роботи в тестовому режимі камер відеоспостереження та вірогідні цифри поповнення бюджету від сплати штрафів.

По-шосте, під час прийняття рішення про скасування штрафних балів не враховано, які правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є найпоширеніші, рівень адміністративної деліктності в цій сфері стабільно високий, їх абсолютного дотримання всіма учасниками дорожнього руху досягти неможливо. Нарахування штрафних балів мало на меті, з одного боку, стимулювати законослухняних водіїв, а систематичні порушники нарахованих балів могли позбавитися за лічені дні або навіть години. Вочевидь, переважила необхідність поповнити бюджет. Завдання з попередження правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху варто здійснювати комплексно та послідовно, застосування суто каральних способів є спробами продовження традицій радянського минулого.

По-сьоме, під час прийняття положення про штрафні бали міжнародний досвід у цій сфері було покладено в основу їх впровадження, а через п'ять років з'ясувалося: «Досвід розвинутих країн свідчить про інші підходи до застосування штрафних балів, які розглядаються як додатковий стимул для усвідомлення порушником серйозності наслідків у разі систематичного недотримання правил дорожнього руху, у тому числі й шляхом позбавлення права керування транспортним засобом» (так зазначено в пояснювальній записці до законопроекту). Ці коливання свідчать про відсутність сталої стратегії в забезпеченні безпеки дорожнього руху, їх наступництві та послідовності. За роки існування нашої держави жодна з програм забезпечення безпеки дорожнього руху не була виконана в повному обсязі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: становлення в умовах реформування : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. 380 с.
2. Селиванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України. *Право України*. 1996. № 12. С. 30–33, 48.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Дніпропетровськ, 2008. 588 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 19 липня 2015 р. № 596-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 39. Ст. 372.
5. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів : Закон України № 2809 від 24 квітня 2020 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Проект Закону № 2562 від 06.04.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54673
7. Салманова О.Ю. «Мертворождені» штрафні бали як вид адміністративного стягнення. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 428 с.; Доненко В.В., Калугін Є.П. Новий вид стягнень в адміністративно-деліктному законодавстві України та проблеми його впровадження в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 173–179.