

ВПЛИВ СКАСУВАННЯ ШТРАФНИХ БАЛІВ НА СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

THE IMPACT OF PENALTY POINTS' ABOLITION ON THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENSURING ROAD TRAFFIC SAFETY

Доненко В.В., д.ю.н., професор
професор кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро)

Розглянуто питання публічного адміністрування в сфері безпеки дорожнього руху відповідно до сервісної концепції відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Наголошено на необхідності дослідження безпеки дорожнього руху через призму оновленого розуміння адміністративного права.

Підкреслено, що проведення в Україні чергового етапу адміністративної реформи має трансформуватися у запровадження нової моделі відносин, забезпечуючи становище приватної особи як суб'єкта, наділеного правами щодо публічної адміністрації. Через оновлення адміністративного права має бути забезпечена нова суспільна спрямованість в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Здійснено аналіз загальнотеоретичних питань, пов'язаних з адміністративною відповідальністю, зокрема, пов'язаних з безпекою дорожнього руху.

Однією з вад в цій сфері, на думку автора, є продовження вирішення питань забезпечення безпеки дорожнього руху в межах та форматі, окресленому доктриною радянського адміністративного права. З утворенням Національної поліції, ліквідацією Державтоінспекції, ознаки карального ухилу продовжують мати місце.

Обґрунтована авторська позиція щодо штрафних балів як абсолютно нового виду адміністративного стягнення, як атрибуту автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху та недоцільність їх скасування. Роз'яснюється їх сутність, особливості та важливість як для сфери безпеки дорожнього руху в цілому, і атрибуту автоматичної фіксації правил дорожнього руху. Нарахування штрафних балів мало на меті з одного боку стимулювати законслухняних водіїв, а систематичні порушники нарахованих балів могли позбавитися за лічені дні або, навіть, години.

Визначено напрями наукового пошуку у розбудові публічного адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху. Зокрема, наявність постійної послідовної стратегії в цій сфері, завдання з забезпечення безпеки дорожнього руху слід здійснювати комплексно та послідовно, людина має стати головною особою в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, її інтереси, життя, здоров'я мають визначати ефективність публічного адміністрування в сфері безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: публічне адміністрування, безпека дорожнього руху, адміністративна відповідальність, штрафні бали, автоматична фіксація, міжнародний досвід.

The issue of public administration in the field of road traffic safety is considered in accordance with the service concept, upon which public administration subjects must enforce the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and legal entities. The need of studying road traffic safety through the prism of a refreshed understanding of administrative law is emphasized.

It is marked that the next stage of administrative reform in Ukraine should be transformed in the implementation of a new model of relations maintaining the position of a private person as a subject endowed with rights in relation to public administration. The renewal of administrative law should guarantee a new public orientation in the field of ensuring road traffic safety.

General theoretical issues related to administrative responsibility, including road traffic safety, are analyzed.

In the author's opinion, one of the shortcomings in the area concerned is the pursuit of solving the issues of ensuring road traffic safety within the limits and format outlined by the doctrine of Soviet administrative law. With the establishment of the National Police and the liquidation of the State Traffic Inspection (Derzhavtoinspektsiia), features of a punitive bias are preserved.

The author's standpoint on penalty points as an innovative type of administrative fine and an attribute of the automatic recording of violations of traffic rules and the impracticality of their cancellation is justified. Their essence, peculiarity and importance for the field of road traffic safety and the attribute of automatic recording of traffic rules are clarified. A charge of penalty points was intended, on the one hand, to encourage law-abiding drivers, and systematic violators could get rid of the points in several days or even hours.

The directions of scientific research in the development of public administration in the field of road traffic safety were determined. Thus, the availability of a permanent consistent strategy in the relevant area and the task of ensuring road traffic safety should be carried out comprehensively and consistently, and man should become the main actor; ensuring road traffic safety, his interests, life, and health should determine the effectiveness of public administration in the field of road traffic safety.

Key words: public administration, road traffic safety, administrative responsibility, penalty points, automatic recording, international experience.

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 про 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, обумовлений політичними мотивами захисту інтересів держави, поступився б 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 існуючі 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 у запровадження нової

моделі відносин, забезпечуючи становище приватної особи як суб'єкта, котрий наділений правами щодо публічної адміністрації. Остання, у свою чергу, 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 у Конституції України пріоритету прав людини у відносинах з державою (ст. 3), що вимагає принципово нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм. Якщо казати узагальнено, адміністративне право має *більше встановлювати обмеження для держави* (зрештою, для всієї публічної влади) і *менше – для людей* (так само як й інших приватних осіб). Саме ця вимога повинна стати провідним імперативом у трансформації метода регулювання цієї правової галузі [3, с. 171].

В той же час, в механічне перейменування державного управління на публічне адміністрування та відмова у необхідності наповнення новим змістом може призвести та призводить до різних конфліктів між публічною адміністрацією та суспільством. Звернемо увагу на цю проблематику через відносини публічного адміністрування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. В цій сфері продовжується 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, втім основні повноваження залишилися у віданні МВС України, а саме патрульної служби Національної поліції. Втім, окремі ознаки карального ухилу в діяльності новоствореної 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.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Загальнотеоретичні питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю, розглядалися представниками вітчизняної науки в сучасних дослідженнях 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'янець, Р.С. Мельника, Р.В. Миронюка, Н.В. Хорошак, та ін. Питання адміністративних стягнень у сфері безпеки дорожнього руху досліджувалися у працях вчених-адміністративістів Т.О. Гуржії, В.В. Гаркуші, А.О. Собакаря, О.Ю. Салманової, С.А. Комісарова, В.Й. Раззадовського, та інших, але на сьогоднішній день 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 напрямків діяльності держави.

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

Виклад основного матеріалу. Одним із векторів реформування правоохоронної системи в цілому мало стати прийняття 14 липня 2015 року чергових змін в 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 при їх автоматичній 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 вираховуватиметься 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 виду адміністративного стягнення проіснували майже п'ять років без їх 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, повної автоматичної фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху з різних причин запроваджено не було.

А прийнятим Верховною Радою України Законом «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів» (№ 2809) від 24 квітня 2020 року 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, зменшилася загибель та травмування людей у ДТП? Відповідь риторична. Тоді виникає питання, чому норма закону, яка була ще п'ять років тому новацією та певним проривом у формуванні нового адміністративно-деліктного законодавства не було впроваджено та безславно скасовано?

В 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». А також підтримуючи законопроект, зазначило, що «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 закінчаться штрафні бали» [6].

З повагою ставлячись до такої позиції представництва органу законодавчої влади, дозволю свою позицію щодо скасування штрафних балів, яка поділяється і іншими фахівцями 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 може «не сприяти дотриманню учасниками дорожнього руху встановлених правил, та, навпаки, створювати почуття безкарності та спонукати до наступних порушень». Та не 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». Адаже особа, якій штрафні бали вираховуються вважається такою, що притягнута до адміністративної відповідальності. А наявність перспективи у порушника правил дорожнього руху, після вирахування штрафних балів, отримувати більш суворе покарання у вигляді штрафу мало на меті (підкреслюю) запобігати вчиненню подібних 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: 1) у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; 2) зафіксовані в автоматичному режимі; 3) 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, зулунки, стоянки, проїзду пішоходних переходів, ненадання переваги у русі пішоходам на нерегульованих пішоходних 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 Салманової О.Ю., досвід розвинутих країн свідчить про інші підходи до застосування штрафних балів, які розглядаються як додат-

ковий стимул для усвідомлення порушником серйозності наслідків у разі систематичного недотримання правил дорожнього руху, у тому числі й шляхом позбавлення у подальшому права керування транспортним засобом. Застосування 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 в місяць [7, с. 188-190]. По-п'яте, історія з довготривалим запровадженням автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху, свідчить, що людина, не стала головною особою в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а на перше місце ставляться показники поповнення бюджету, а не безпека людини після встановлення системи автоматичної фіксації.

По-шосте, під час прийняття рішення про скасування штрафних балів, не враховано, що якими правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху є найбільш розповсюдженими, 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 законслухняних водіїв, а систематичні порушники нарахованих балів могли позбавитися за лічені дні або, навіть, години. Вочевидь, переважила позиція щодо необхідності поповнення бюджету. Завдання з попередження правопорушень в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху слід 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», зазначається у пояснювальній записці до законопроекту.

Зазначені коливання свідчать про відсутність сталої стратегії в забезпеченні безпеки дорожнього руху, їх наступництва та послідовності. За роки існування нашої держави жодна з програм забезпечення безпеки дорожнього руху не була виконана у повному обсязі. Скасування штрафних балів може стати негативним чинником впровадження автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху, її ефективності та формування сервісно-публічної системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

ЛІТЕРАТУРА

1. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: становлення в умовах реформування : монограф. / В.В. Доненко – 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. – С. 30-33
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. 588с.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 19 липня 2015 року № 596-VIII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2015. № 39. Ст.372.
5. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів» (№2809) від 24 квітня 2020 року Режим доступу: <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. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54673
7. Салманова О.Ю. «Мертвонароджені» штрафні бали як вид адміністративного стягнення Матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції «Запорізькі правові читання» Запорізькі правові читання: матеріали Щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 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 Доненко В.В., Калугін Є.П. // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць*. – 2016. - № 1. С. 173-179.