

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.14>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Бондар Валерія Валеріївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, Херсон, Україна)
ORCID ID: 0000-0002-3988-1568

Шлях реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні майже стільки ж років, скільки й її незалежності. В рамках реформування всіх сфер законодавства в країні не можна оминати і актуальні проблеми реформування притягнення до адміністративної відповідальності. І це тому, що саме майже з того часу і почалось накопичення та створення власної правової системи, власного законодавства та його оновлення в рамках сучасних вимог. В умовах сьогодення не буде зайвим згадати про необхідність затвердження нового Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), але останні роки про це майже не говорять науковці та законодавці. Все більше обговорюється актуальність внесення змін до нього та усунення недоліків, щоб вітчизняне правове суспільство відповідало вимогам правової держави. Звичайно є багато неузгодженостей в нормах КУпАП. Всі вони потребують детального вивчення та швидкої ліквідації для ефективного реформування механізму притягнення до адміністративної відповідальності. Нагальною проблематикою адміністративної відповідальності є те, що деякі окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Разом із тим норми деяких з них до КУпАП України не включено, що не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Також низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності є через велику кількість оскарження громадянами процесуальних документів, що вказують на винність особи за порушення норм адміністративного права. Багато можливостей для оскарження є показником наявності великої кількості прогалин у адміністративному законодавстві.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, реформи, актуальні проблеми, поліція.

CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Bondar Valeriia Valeriivna,
PhD, Associate Professor,
Head of Department of Administrative Law
(Kherson Faculty of the Odessa State
University of Internal Affairs, Kherson,
Ukraine)
ORCID ID: 0000-0002-3988-1568

The way to reform the institution of administrative responsibility in Ukraine is almost as long as its independence. As part of the reform of all areas of legislation in the country, the current problems of reforming administrative prosecution cannot be avoided. And this is because almost from that time the accumulation and creation of its own legal system, its own legislation and its updating within the framework of modern requirements began. In today's conditions, it will not be superfluous to mention the need to approve the new Code of Ukraine on Administrative Offenses (hereinafter КУпАП), but in recent years, scientists and legislators have hardly spoken about it. The urgency of making changes to it and eliminating shortcomings so that the domestic legal society meets the requirements of the rule of law is increasingly discussed. Of course, there are many inconsistencies in the norms of the Code of Administrative Offenses. All of them need detailed study and rapid elimination in order to effectively reform the mechanism of bringing to administrative responsibility. An urgent issue of administrative liability is that some separate legislative acts regulating the issues of administrative liability should be included in the Code of Administrative Offenses, which contributes to the consistent codification of legislation on administrative offenses. At the same time, the norms of some of them are not included in the Code of Administrative Offenses of Ukraine, which cannot be considered normal, as the already codified legislation needs additional codification. Also, low rates of administrative prosecution are due to the large number of appeals by citizens of procedural documents indicating the guilt of a person for violating the rules of administrative law. Many opportunities for appeal are an indication of the large number of gaps in administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, reforms, current issues, police.

Постановка проблеми. Нагальною проблематикою адміністративної відповідальності є те, що деякі окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Разом із тим норми деяких з них до КУпАП України не включено, що не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дуже багато вчених вивчають питання адміністративної відповідальності: Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янець, О.І. Остапенка та інших науковців, які багато праць присвятили різним аспектам правового регулювання адміністративної відповідальності.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є проблемні питання, які виникають під час процедури притягнення до адміністративної відповідальності.

Постановка завдання. Потребує передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі.

Виклад основного матеріалу. Зазначемо, що нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП України [3, с. 12].

В рамках реформування адміністративної відповідальності є налагодження механізму відеофіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Сьогодні велика кількість причин через які неможливо повноцінно налагодити механізм притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, а саме за порушення правил дорожнього руху за допомогою відеофіксації. Впровадження всіх новацій відбувається повільно, тому що впливають на цей процес ряд чинників.

Законодавство про відповідальність за адміністративні правопорушення за останні роки не зазнало кардинальних змін, однак до деяких норм права були внесені зміни та доповнення.

Наприклад, це індивідуалізація відповідальності за адміністративні проступки.

Згідно ч. 2 ст. 61 Конституції України, а саме – «Юридична відповідальність особи має лише індивідуальний характер» в ст. 33 КУпАП також йдеться про те, що існують досить чіткі правила, а саме – «Стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених цим Кодексом та іншими законами України. При накладенні стягнення враховують характер здійсненого правопорушення, особа порушника, ступінь його провини, майновий стан, обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність, але крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, справ про адміністративні правопорушення, які передбачені статтею 132² цього Кодексу, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису). Особливостями накладення стягнення при розгляді справ без участі особи, яка притягається до відповідальності за адміністративні проступки, та за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), встановлюються статтями 279¹-279⁸ цього Кодексу»[1].

Останній час спостерігається тенденція активізації внесення змін до КУпАП, на нашу думку це робиться саме з метою збільшення штрафів за вчинення адміністративних проступків. Але не можна забувати і про те, що в теорії права завжди переважала думка, що посилення суворості санкцій дуже мало впливає на зменшення кількості правопорушень. Як показує досвід розвинутих країн, найбільш дієвим юридичним засобом для цього є забезпечення невідворотності юридичної відповідальності і в тому числі відповідальності за адміністративні правопорушення.

Але нажаль, говорити про невідворотність відповідальності за порушення правил дорожнього руху в наш час не доводиться. Скоріше, навпаки: винятками є саме випадки притягнення за них до відповідальності. І тут вести мову необхідно про належне функціонування державного механізму протидії цим правопорушенням.

Основна проблема, як часто інформують ЗМІ, полягає у відсутності відеонагляду за дорожнім рухом, для організації якого необхідно обладнати шляхи і перехрестя відеокамерами. Проте з цього приводу виникає кілька запитань.

По-перше, чи можна обладнати відеокамерами всі існуючі перехрестя? Інакше на неконтрольованих перехрестях порушення фактично будуть легалізованими.

Зазначимо, що на перехресті однієї камери буде недостатньо, оскільки напрямків руху на ньому декілька.

По-друге, чи зможуть ці технічні прилади визначати особу порушника? В ст. 14-1 та 14-2 КУпАП передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності власників чи володільців транспортних засобів, що по суті є неконституційним, на що вказав Конституційний Суд України у рішенні ще від 22.12.2010 року [6].

Все ж треба робити акцент на невідворотності покарання на це має бути націлена більша увага, більшість особового складу поліції та керівники правоохоронних органів нашої країни.

Проблема індивідуалізацію відповідальності виникає у випадку зафіксованого правопорушення в автоматичному режимі, тому що фіксується транспортний засіб та державний номерний знак. Особу, яка в цей момент керувала транспортним засобом встановити за допомогою автомативного режуму, технічно не можливо. Встановити особу правопорушника, який безпосередньо керував транспортним засобом і вчинив адміністративні правопорушення, яке було зафіксовано в автоматичному режимі можливо тільки в ході провадження адміністративної справи. Тобто в деяких випадках, відповідальність може бути покладено на власника транспортного засобу, що в свою чергу суперечить принципам права, загальним принципам адміністративної відповідальності та безпосередньо принципу презумпції невинуватості. Також додатково виникає необхідність власнику транспортного засобу повідомляти про осіб, які мають право керувати транспортним засобом, і в момент автоматичної фіксації були за кермом та фактично вчинили адміністративне правопорушення.

Говорячи про державну систему забезпечення безпеки дорожнього руху, варто нагадати, що крім здійснення контролю за нею та застосування заходів юридичної відповідальності за правопорушення, які на неї посягають, вона включає ще й багато виховних, організаційних, управлінських, матеріально-технічних, правових та інших заходів.

Заходи юридичної, зокрема адміністративної відповідальності варто віднести до крайніх засобів, коли інші виявились неефективними.

Тому можна поставити запитання: що зроблено останнім часом різними органами державної влади з метою забезпечення належного функціонування зазначеної системи? Крім закликів до посилення адміністративної відповідальності згадати, на жаль, нічого. Ще можна згадати хіба що наполегливість деяких чиновників у спробах запровадити відеофіксацію порушень правил дорожнього руху [6].

Звертаємо увагу, що така система потрібна, але необхідно під час впровадження в обов'язковому порядку враховувати світовий досвід. І в жодному разі не забувати про існування інших засобів контролю за дорожнім рухом, які є не менш ефективними.

Наприклад, в ст.ст. 129, 130 КУпАП певним чином, втрачається принципу реалізації індивідуалізації адміністративної відповідальності так як в вказаних адміністративних нормах точно визначеного розміру штрафу.

Ми погоджуємось з науковцями, що з одного боку, такі санкції є засобом запобігання корупції, але з іншого – вони не дозволяють призначати адміністративне стягнення у розмірі, який враховував би особу порушника та його майновий стан.

Тут варто врахувати ще одну обставину. В наш час розмір штрафу за згадані правопорушення залежить від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який становить 17 грн.

Ця інформація не ілюструє майновий стан особи, тому використовувати його як масштаб для визначення розміру штрафу не зовсім доречно. Доцільніше було б запозичити досвід Німеччини та деяких інших європейських країн, в яких з цією метою

використовується розмір денного заробітку порушника. Це дозволило б для різних осіб призначати різний розмір штрафу з урахуванням їх заробітку, але призначався б він у точно визначеній у санкції статті кількості – 5, 10, 15 денних заробітків.

Тобто санкція є точно визначеною, але правозастосовник позбавлений можливості обирати конкретний розмір штрафу. Якщо особа не має заробітку, який офіційно обраховується, можна застосувати середню величину денного заробітку в країні [6].

Не можна оминати і загальну тенденцію до зростання розмірів штрафів як адміністративних стягнень. На користь такого зростання наводяться приклади із досвіду зарубіжних країн. Однак роботи такі порівняння не зовсім є коректним. Тому що, за статистичними даними в Україні показник середньої заробітної плати (доходу) в 2021 року складає 13 095 гривень 82 копійки (приблизно 396 EUR) [7], а у Франції – 1555 EUR [8]. Що в свою чергу впливає в кількісному відсотку на показник накладених адміністративних стягнень і фактично стягнутих із правопорушників.

Також зупинемось на особливостях притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, за які законодавець передбачає застосування такого стягнення як позбавлення громадян права керування транспортним засобом.

В ч. 1 ст. 130 КУпАП закріплено : «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк один рік і на інших осіб (маються на увазі особи, яким таке право не надано) – накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1].

Відповідно правил дорожнього руху [4] водієм визначена саме та особа, яка керує транспортним засобом і має посвідчення водія відповідної категорії. Також водієм може бути особа, яка навчає керуванню транспортним засобом, перебуваючи безпосередньо в транспортному засобі. Тобто бачимо, що для водіїв санкція значно суворіша, адже до них застосовується два стягнення, причому, позбавлення спеціального права, яке в даному випадку застосовується як додаткове, є суворішим, ніж штраф. Хоча трактуючи нормативний документ, а саме «Правила дорожнього руху» стає зрозуміло, що мати посвідчення водія може тільки особа, яка це право отримала законно, можливі випадки, коли транспортним засобом у стані сп'яніння керувала особа, яка була або позбавлена такого права, або взагалі його не отримувала.

Відповідно до санкції ч. 1 ст. 130 КпАП України, до іншої особи може буде застосовано тільки штраф та практично вона не буде обмежена якимось часом та зможе отримати в установленому порядку право на керування транспортним засобом.

Враховуючи вище викладене, доцільно було б і санкцію ч. 1 ст. 130 КУпАП доповнити після «тягнуть за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк один рік і на інших осіб – накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та позбавленням права отримати водійське посвідчення протягом року».

Звичайно є багато інших неузгодженостей на які потрібно звернути увагу у нормах КУпАП. Всі вони потребують детального вивчення та швидкої ліквідації для ефективного реформування механізму притягнення до адміністративної відповідальності.

Висновки. Враховуючи вище викладене, можна зробити висновок, що в ідеальному варіанті урегулювання проблем притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення є прийняття нового КУпАП із врахуванням всіх сучасних та актуальних новацій, або ж детальне вивчення прогалин вже діючого кодифікованого

закону та внесення до нього актуальних змін з корегуванням прогалин. Також жодним чином, не можна забувати про невідворотність притягнення до адміністративної відповідальності, що в певній мірі залежить і від правоохоронних та державних органів країни.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10Text>
2. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с. Бібліогр.: С. 612–614 (29 назв). URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream>
3. Адміністративна відповідальність: мультимедійний навчальний посібник URL: <https://arm.naia.kiev.ua/books/adm-vidpov/index.html>
4. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BFText>.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.
6. Гусаров С.М., Комзюк, А.Т., Салманова О.Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*: електрон. наук. Фахове вид. 2017. № 5. С. 112–119. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/187223889.pdf>
7. Показник середньої заробітної прати за 2021 рік. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2130793-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2021-rik>.
8. Мінімальна і середня зарплата у Франції. URL: <https://take-profit.org/statistics/wages/france/>