

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

ЛУК'ЯНЕЦЬ Д.М. - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна

DOI 10.32782/EP.2022.4.9

Статтю присвячено актуальним проблемам адміністративної відповідальності в Україні. Серед таких виділено проблему низької ефективності адміністративної відповідальності та її невідповідності нормативно визначеним функціям, якими є виховна та превентивна. Натомість показано, що фактично головною функцією адміністративної відповідальності у сучасних умовах є фіскальна функція, тобто наповнення державного бюджету України за рахунок стягнення адміністративних штрафів. Наступною проблемою адміністративної відповідальності визначено неможливість реалізації у провадженні у справах про адміністративні правопорушення принципу пропорційності. Це проявляється через запровадження до Кодексу України про адміністративні правопорушення усе більшої кількості складів правопорушень, санкцій яких є безальтернативними та абсолютно визначеними. Такий підхід робить непотрібним встановлення під час провадження обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, урахування характеристик особистості правопорушника та інших обставин, які забезпечують функціонування принципу пропорційності у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Крім того, акцентовано увагу на колізію між нормативною конструкцією провадження у справах про адміністративні правопорушення та вимогами Закону України «Про адміністративну процедуру» в частині реалізації визначеного у ньому принципу пропорційності. Третя висвітлена

у статті проблема полягає у застосуванні адміністративними судами при розгляді справ щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень принципу «презумпції недовіри» до осіб, які фіксують правопорушення та розглядають справи про них на місці вчинення. Дана проблема розглянута на прикладі розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері дорожнього руху. Для кожної із проблем запропоновано можливі шляхи їх вирішення. З огляду на те, що у межах універсальних конструкцій неможливо урахувати багато особливостей правопорушень у самих різних сферах суспільних відносин, що призводить до зниження ефективності інституту адміністративної відповідальності, запропонована окрема нормативна модель провадження у справах про порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; ефективність адміністративної відповідальності; принцип пропорційності; принцип презумпції недовіри; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Інститут адміністративної відповідальності є одним із найстаріших в системі сучасного адміністративного права України, який виник фактично у 1984 році із прийняттям Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1]. Цей кодекс залишився одним із небагатьох законів радянських часів, які діють по цей час. Безумовно, за майже чотири десятиліття його іс-

нування до нього було внесено дуже багато змін та доповнень, але попри все це в основі даного інституту залишається консервативна радянська модель адміністративної відповідальності.

Завдяки універсальності нормативної конструкції провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність розповсюдилась практично на усі сфери суспільних відносин і за роки існування КУпАП перелік складів адміністративних правопорушень, що міститься у цьому кодексі, багатократно зріс. При цьому, очевидно виявилася проблема ефективності інститут адміністративної відповідальності.

Взагалі, проблемам адміністративної відповідальності присвячено величезну кількість наукових монографій, статей, у тому числі досліджень дисертаційного рівня. Проте проблема оцінки та забезпечення ефективності інституту адміністративної відповідальності залишається актуальною і сьогодні. Натомість можна припустити, що у сучасному вигляді інститут адміністративної відповідальності є застарілим, консервативним і таким, що не відповідає сучасним вимогам до функціонування деліктних інститутів.

Метою даної статті є висвітлення низки проблем реалізації інституту адміністративної відповідальності з точки зору забезпечення її ефективності.

Ефективність будь-якого виду юридичної відповідальності можна оцінити через те, наскільки вона є результативною у досягненні визначених законом цілей, які найкраще розкриваються через функції того чи іншого виду відповідальності.

Відповідно до статті 23 КУпАП, адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Це нормативне положення з точки зору його інформативності є надзвичайно важливим. По-перше, воно абсолютно чітко визначає сутність адміністративної відпо-

відальності, як застосування адміністративних стягнень до осіб, що вчинили відповідні правопорушення. По-друге, воно фіксує дві базові функції адміністративної відповідальності – виховну та превентивну. Безумовно, застосування адміністративних стягнень містить у своїй основі й каральну функцію, але ця функція має транзитний характер, оскільки через неї мають реалізуватися і виховна, і превентивна функції.

Для того, щоб оцінити ефективність адміністративної відповідальності слід звернутись до відповідних статистичних даних. Необхідно зауважити, що останній статистичний збірник «Адміністративні правопорушення в Україні» був виданий Державною службою статистики у 2018 році. Офіційні дані щодо адміністративних правопорушень в цілому по Україні у подальші роки у відкритому доступі відсутні, але загальну тенденцію адміністративної деліктності можна прослідкувати і за наявними даними. Так, у 2013 році до адміністративної відповідальності було притягнуто 4249935 осіб [2], у 2014 – 4249935 [3], у 2015 – 2139845 [4], у 2016 – 2368113 [5], у 2017 – 3138750 [6], у 2018 – 3859296 [7]. З урахуванням загальної чисельності населення України у ці роки, а також того факту, що частина території України є тимчасово окупованою, можна зробити висновок, що кожного року до адміністративної відповідальності притягується приблизно 10% осіб, у віці старше 18 років.

Є цілком очевидним, що з урахуванням зазначених показників, адміністративна відповідальність не виконує своїх головних функцій, а саме виховної та превентивної, а відтак її ефективність знаходиться на вкрай низькому рівні.

У той самий час, за даними Державної служби статистики сума накладених адміністративних штрафів у 2017 році склала 3,3 мільярда гривень [6], а у 2018 році – 3,4 мільярда гривень [7]. Враховуючи той факт, що адміністративні штрафи спрямовуються до державного бюджету України, то так надходження становлять доволі суттєву частку доходів державного бюджету. За даними Міністерства фінансів України, у 2017 році ці надходження склали приблизно третину від інших неподаткових надходжень [8], а у

2018 році – чверть таких надходжень [9]. І це без урахування штрафів, застосованих в адміністративному порядку до юридичних осіб.

Відтак, можна зробити висновок про те, що *de facto* адміністративна відповідальність успішно виконує лише одну функцію – фінкальну. Цим, на нашу думку, пояснюється дуже повільне реформування інституту адміністративної відповідальності. У цьому контексті дуже цікавим є той факт, що до 2004 року у законах про державний бюджет серед надходжень окремим рядком зазначалися «Адміністративні штрафи та інші фінансові санкції», тобто держава планувала протиправну поведінку своїх громадян.

Іншою проблемою інституту адміністративної відповідальності є перманентне збільшення кількості складів адміністративних правопорушень, за вчинення яких передбачене застосування безальтернативного стягнення у вигляді штрафу в абсолютно визначеному розмірі. Такими, зокрема, є склади адміністративних правопорушень, передбачені статтями 114 – 117, 118-1, 120, 121, 121-1, найбільш часто застосовуваними статтями 122 та 130, а також багатьма іншими статтями КУпАП. Річ у тім, що провадження у справах про зазначені правопорушення не дає можливості для реалізації принципу пропорційності, як одного з базових принципів адміністративної процедури взагалі, та провадження у справах про адміністративні правопорушення зокрема. У провадженні по таких справах стає непотрібним з'ясування обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, характеристики особи порушника, зокрема його майновий стан тощо. Усі ці обставини просто не мають значення для визначення виду та розміру адміністративного стягнення, оскільки це стягнення безальтернативне та є абсолютно визначеним. Таким чином відбувається примітивізація провадження, а відтак зменшується кількість підстав для оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень з мотивів недотримання принципу пропорційності.

Інший неочікуваний аспект цієї ж проблеми виник у зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» [10]. Відповідно до частини другої статті 11

даного Закону, адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими.

Характеристика постанови про накладення адміністративного стягнення відповідає ознакам адміністративного акту, наведеним у статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», відтак вимоги частини другої статті 11 поширюються і на зазначені постанови, зокрема стосовно того, що негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Застосування адміністративних стягнень формально має на меті формування для правопорушника негативних наслідків, проте найменшими вони будуть у тому випадку, коли, наприклад, штраф застосовується і мінімальному розмірі, передбаченому відповідною статтею КУпАП. Тобто і тут принцип пропорційності нівелюється, хоча й в інший спосіб.

Ще одна проблема виявилася через обширну судову практику адміністративних судів у справах про оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень.

Як відомо, інститут адміністративної відповідальності представляє собою нормативну модель владної реакції на різноманітні правопорушення, значна частина складів яких описана у КУпАП. Логіка правового регулювання, закладена у зазначену нормативну модель, розрахована здебільшого на такі ситуації, коли правопорушення є очевидним, тобто його ознаки можуть бути зафіксовані або під час його вчинення, або виявлені під час здійснення контрольної діяльності. При цьому, очевидність обумовлює й той факт, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, майже завжди відома. Відтак відпадає необхідність встановлювати зв'язок між особою та вчиненим нею правопорушенням.

Усі зазначені особливості повною мірою притаманні адміністративним правопорушенням у сфері правил дорожнього руху. Здійснюючи безпосередній контроль за до-

триманням правил дорожнього руху його учасниками, посадові особи Національної поліції одночасно наділені правом фіксувати виявлені правопорушення шляхом складання відповідних протоколів, а у випадках, передбачених законом, виносити постанову про накладення адміністративного стягнення на місці вчинення правопорушення без складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Така нормативна конструкція провадження у справах про адміністративні правопорушення є цілком логічною. Поліцейський у процесі реалізації своїх контрольних функцій виявляє правопорушення, встановлює особу правопорушника і урахувавши усі обставини справи приймає рішення про накладення адміністративного стягнення та оформлює таке рішення постановою. Але, на даний час сформувалася вже доволі значна судова практика, в межах якої постанови про накладення адміністративних стягнень посадовими особами Національної поліції визнаються протиправними і скасовуються. Мотивація суду при прийнятті зазначених рішень спирається на декілька основних моментів:

- відсутність беззаперечних додаткових доказів вчинення адміністративного правопорушення;

- недостатність протоколу про адміністративне правопорушення як джерела доказів;

- незабезпечення особі, що притягується до адміністративної відповідальності можливості скористатися допомогою адвоката.

Щодо відсутності беззаперечних доказів вчинення адміністративного правопорушення, то тут варто зауважити, що більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушеннями правил дорожнього руху виявляються та фіксуються у динаміці, а їх фіксація здійснюється працівниками національної поліції, так би мовити, в режимі on-line.

Традиційно вважається, що доказування представляє собою процес збору фактичних даних, на підставі яких уповноважена особа робить висновок про наявність у діяч особі складу адміністративного правопорушення. Так, відповідно до статті 251 КУпАП дока-

зами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Відтак виникає питання: хто і кому має доказувати наявність обставин вчинення правопорушення, якщо поліцейський був фактично очевидцем вчиненого правопорушення і йому ж надано право розглянути відповідну справу і застосувати адміністративне стягнення? Питання вини у справах про адміністративні правопорушення пов'язані із порушеннями правил дорожнього руху вирішуються доволі просто. Переважна більшість таких адміністративних правопорушень мають формальні склади, а відтак можуть бути вчинені тільки з умисною формою вини. Конструкція умисної форми вини у статті 10 КУпАП вимагає усвідомлення правопорушником протиправності свого діяння, що є можливим за умови, коли правопорушник знає відповідні норми. У той самий час, умовою отримання права керування транспортним засобом є складання особою іспиту на знання правил дорожнього руху. Тобто, відносно кожної такої особи має діяти «презумпція знання закону» і будь-які докази вини тут не потрібні. Відтак, доказування вини зводиться до констатації простого факту, що саме ця конкретна особа вчинила саме це конкретне діяння.

Якщо нормативна конструкція провадження у певних справах передбачає фік-

сацію факту вчинення адміністративного правопорушення однією особою, а розгляд справи та винесення постанови про застосування адміністративного стягнення іншою, наприклад судом, то вимога надання додаткових доказів може бути виправданою. Але, у випадку виявлення правопорушення особою, яка уповноважена застосовувати за такі правопорушення адміністративні стягнення, додаткове доказування є зайвим. Фактично, нормативна конструкція провадження у справах про адміністративні правопорушення виявлені особою, яка уповноважена одночасно здійснювати розгляд відповідної справи та застосовувати адміністративні стягнення побудована на презумпції добросовісності посадових осіб Національної поліції та відповідної довіри до них. Натомість судова практика щодо оскарження відповідних постанов про накладення адміністративного стягнення будується на зворотньому, тобто принципі презумпції недовіри до посадових осіб Національної поліції.

Якщо ж суд використовує презумпцію недовіри до особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення або розглянула справу про адміністративне правопорушення без складання протоколу, то суд має мотивувати використання такої презумпції, тобто зазначити підстави, з яких він не довіряє посадовій особі Національної поліції стосовно достовірності складених нею документів.

Що стосується права особи, що притягується до адміністративної відповідальності скористатися допомогою адвоката. Дійсно, формально таке право передбачено КУпАП. Однак, реалізувати таке право на практиці доволі складно, навіть з чисто організаційної точки зору. По-перше, треба знайти адвоката, який погодиться брати участь у відповідній справі. По-друге, необхідно оформити документ на право надання адвокатом правової допомоги (договір, ордер чи доручення). По-третє, необхідно погодити питання винагороди адвоката за надання правової допомоги тощо. Навряд чи переважна більшість громадян мають особистих адвокатів, готових у будь-який момент прийти до свого клієнта. Тобто усе це робить право на правову допомогу більш уявним,

ніж реальним. Відтак, посадова особа Національної поліції може тільки надати особі, що притягується до адміністративної відповідальності можливість скористатися правовою допомогою, але не зобов'язана забезпечувати таку правову допомогу. Але, у ситуаціях з фіксацією очевидних правопорушень посадовими особами Національної поліції, вимога щодо забезпечення присутності адвоката при розгляді відповідної справи про адміністративне правопорушення виглядає знову як прояв згаданої вище «презумпції недовіри».

На наш погляд, універсальність визначеної у КУпАП нормативної конструкції провадження у справах про адміністративні правопорушення, її придатність до застосування у провадженнях, що здійснюються різними за своєю владною природою, функціями та способами прийняття рішень суб'єктами владних повноважень, перетворилася із позитивної на негативну якість. В межах універсальних конструкцій неможливо урахувати багато особливостей правопорушень у самих різних сферах суспільних відносин, що призводить до зниження ефективності інституту адміністративної відповідальності.

На нашу думку, має бути запроваджена окрема нормативна модель провадження у справах про порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів. Дана нормативна модель може бути побудована за дуальною схемою, подібно до того, як це зроблено у Польщі.

Виявлення та фіксація відповідних правопорушень покладається на органи Національної поліції з можливістю залучення посадових осіб органів, що здійснюють контроль у сфері дорожнього руху, а також посадових осіб місцевого самоврядування. Порядок розгляду справ про відповідні правопорушення має визначатись за вибором особи, що притягається до відповідальності. У разі визнання вини у вчиненні правопорушення, відповідне стягнення накладається посадовими особами Національної поліції в межах наданих повноважень в адміністративному порядку. У разі заперечення вини правопорушником, справа передається на розгляд суду, який здійснює його на засадах адміністративного судочинства за правилами

ми розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень. При цьому, якщо суд підтверджує вину особи у вчиненні правопорушення, до такої особи застосовується стягнення у більшому розмірі або із застосуванням більш суворого за змістом стягнення. Така конструкція допоможе зменшити кількість конфліктних ситуацій при оформленні процесуальних матеріалів справ про відповідні правопорушення.

В межах нормативної конструкції провадження у відповідних справах мають бути визначені особливості доказування по кожній категорії правопорушень із зазначенням мінімально необхідного переліку таких доказів та способів їх фіксації. Окремо має бути визначено порядок визнання доказами інформації отриманої працівниками Національної поліції під час безпосереднього виявлення правопорушень. Окремо має бути забезпечена процедура оформлення та використання доказів отриманих за допомогою засобів фото- та відео фіксації, у тому числі за допомогою відеореєстраторів приватних транспортних засобів.

Доцільним також видається провести диференціацію складів правопорушень у сфері правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів. Склади відповідних правопорушень мають бути деталізовані, а частину правопорушень необхідно криміналізувати (наприклад, керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння або керування транспортним засобом особою, яка не має такого права.)

Визначення форм вини має бути здійснено у спосіб, що відрізняється від прийнятого в КУпАП та ККУ. Зокрема, має бути враховано презумпцію знання закону (правил дорожнього руху та правил експлуатації транспортних засобів) особами, що є власниками транспортних засобів, особами, що здійснюють керування транспортними засобами та пішоходами. Також мають бути сформульовані обставини що пом'якшують та обтяжують відповідальність правопорушника з урахуванням особливостей сфери регулювання. Крім того, у відповідному законі необхідно визначити конкретні способи надання правової допомоги особам, що притягуються до відповідальності.

Основним видом стягнень за порушення правил дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів має бути штраф, розмір якого має визначатися від розміру доходів правопорушника, а у разі відсутності інформації про доходи – від вартості транспортного засобу. Додатковими стягненнями можуть бути: позбавлення права керування транспортним засобом (тимчасове або довічне); обов'язкове проходження повторного навчання та складання іспиту на знання правил дорожнього руху та вміння керування транспортним засобом; конфіскація транспортного засобу. Слід також змінити порядок використання грошових коштів, стягнутих у вигляді штрафу. Такі кошти мають спрямовуватися до спеціального фондів, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях і можуть бути використані виключно на заходи, метою яких є забезпечення безпеки дорожнього руху (придбання спеціальних приладів та обладнання фото- відео фіксації; облаштування світлофорних об'єктів, облаштування стаціонарних постів безпеки дорожнього руху; придбання спецтранспортів, лабораторій, проведення інформаційних кампаній тощо). Такі принципи формування нормативних конструкцій адміністративної відповідальності можуть бути використані й у інших сферах правового регулювання.

Підсумовуючи викладене можна стверджувати, що універсальна конструкція інституту адміністративної відповідальності «на усі випадки життя» сформована в КУпАП вже не відповідає сучасним вимогам до деліктних інститутів. Забезпечення ефективності адміністративної відповідальності може бути досягнуто за рахунок розширення видів адміністративних стягнень із обов'язковою альтернативою, зміни принципів визначення розмірів адміністративних штрафів з обов'язковою їх прив'язкою до рівня доходів чи загального матеріального стану правопорушника, спрямування сплачених чи стягнутих сум штрафів до спеціалізованих фондів, які мають використовуватись виключно з метою покращення стану правопорядку у відповідних сферах. В окремих сферах, зокрема таких, як сфера забезпечення безпеки дорожнього руху та

безпеки на транспорті, є доцільним створення відокремлених від КУПАП нормативних конструкцій адміністративної відповідальності, що дасть змогу максимально урахувати особливості правового регулювання у даній сфері, особливості організації контролю за дотриманням нормативних вимог.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984, додаток до № 51, ст.1122 (з подальшими змінами та доповненнями).
2. Адміністративні правопорушення в Україні в 2013 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2014.
3. Адміністративні правопорушення в Україні в 2014 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2015.
4. Адміністративні правопорушення в Україні в 2015 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2016.
5. Адміністративні правопорушення в Україні в 2016 році. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2017.
6. Адміністративні правопорушення в Україні в 2017 році. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2018.
7. Адміністративні правопорушення в Україні в 2018 році. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2019.
8. Дані Міністерства фінансів України щодо виконання доходної частини державного бюджету України за 2017 рік // <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2017/>
9. Дані Міністерства фінансів України щодо виконання доходної частини державного бюджету України за 2018 рік // <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018/>
10. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

SUMMARY

The article is devoted to current problems of administrative responsibility in Ukraine. Among them, the problem of low effectiveness of administrative responsibility and its inconsistency with the normatively defined functions, which are educational and preventive functions, is highlighted. Instead, it is shown that in fact the main function of administrative responsibility in modern conditions is the fiscal function, i.e. filling the state budget of Ukraine due to the collection of administrative fines. The next problem of administrative responsibility is the impossibility of implementing the principle of proportionality in proceedings on administrative offenses. This is manifested by the introduction into the Code of Ukraine on Administrative Offenses of an increasing number of offences, the sanctions of which are unalterable and absolutely defined. This approach makes it unnecessary to establish during the proceedings the circumstances that mitigate or aggravate responsibility, take into account the characteristics of the offender's personality and other circumstances that ensure the functioning of the principle of proportionality in the proceedings in cases of administrative offenses. In addition, attention is focused on the conflict between the normative construction of proceedings in cases of administrative offenses and the requirements of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" in terms of the implementation of the principle of proportionality defined therein. The third problem highlighted in the article is the application of the principle of "presumption of distrust" by administrative courts when considering cases on appeals against decisions on the imposition of administrative penalties to persons who record offenses and consider cases about them in the city of their commission. This problem is considered on the example of cases on administrative offenses in the field of traffic. For each of the problems, possible ways to solve them are proposed. Considering the fact that it is impossible to take into account many features of offenses in various spheres of social relations within the limits of universal structures, which leads to a decrease in the effectiveness of the institution of administrative responsibility, a separate normative model of proceedings in cases of violations of traffic rules and operation of vehicles is proposed.

Keywords: administrative responsibility; effectiveness of administrative responsibility; principle of proportionality; principle of presumption of distrust; proceedings in cases of administrative offenses.