

УДК 351.743

О.В. ГОРБАЧ, канд. юрид. наук, Національна академія внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАСНИКІВ (СПІВВЛАСНИКІВ) ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Ключові слова: адміністративна відповідальність; принципи адміністративної відповідальності; адміністративно-деліктна політика; адміністративний проступок; склад адміністративного проступку; транспортна дисципліна

Одним із основних завдань держави є захист прав і свобод громадян, що досягається проведенням державної політики, одним з видів якої є адміністративно-деліктна політика – цілеспрямована діяльність держави щодо визначення і теоретичного обґрунтування потреб у введенні і скасуванні заборон на діяння фізичних і юридичних осіб; у встановленні відповідальності за їх порушення, а також науковому забезпеченні адміністративно-деліктного законодавства відповідно до державної правової політики [1]. Ефективність реалізації адміністративно-деліктної політики держави, в першу чергу, пов'язується з оновленням законодавства про адміністративну відповідальність як необхідного заходу юридичного забезпечення змін, що відбуваються у суспільстві.

Проблематика оновлення адміністративно-деліктного законодавства привертала увагу таких фахівців як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, В.В. Гордєєв, Т.О. Гуржій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Л. Міленін, Т.О. Коломоєць та інші.

У цій статті, на основі аналізу законодавства, практики діяльності суб'єктів владних повноважень та наукової літератури, ставиться завдання щодо уточнення теоретичних положень стосовно засад адміністративної від-

повідальності власників (співвласників) транспортних засобів за порушення транспортної дисципліни у разі фіксації таких порушень технічними засобами. Її новизна полягає у пропозиції нових підходів до процесуального забезпечення реалізації статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Однією з подій, яка викликала неабиякий інтерес у сфері юриспруденції, стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24.09.2008 року [2]. Даним законом вносилися зміни та доповнення до ряду нормативно-правих актів України (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про міліцію», «Про дорожній рух» та ін.) щодо врегулювання суспільних відносин на автомобільному транспорті. Одним з таких нововведень, стало доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі КУпАП) статтею 14¹ «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів та внесення змін до ряду інших статей КУпАП, зокрема до статті 258 КУпАП. Стаття 14¹ КУпАП закріплює положення щодо можливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами власників (співвласників) транспортних засобів. У разі виявлення обставин, які свідчать про те, що порушення правил дорожнього руху (ПДР) було вчинено іншою особою, власник (співвласник) транспортного засобу протягом десяти днів з дня вручення йому постанови про накладення адміністративного штрафу, може повідомити відповідні обставини орган (посадову особу), що приймав рішення у справі. Як справедливо зазначив Т. Гуржій, такі нововведення залишають подвійне враження [3, с.90]. З одного боку, дійсно об'єктивно виникла необхідність щодо встановлення відповідальності власників

(співвласників) транспортних засобів, особливо враховуючи стан аварійності (наприклад, збільшення кількості дорожньо-транспортних пригод за участю маршрутних таксі) на автошляхах України. Так, статтею 121 КУпАП встановлюється адміністративна відповідальність за порушення водіями правил експлуатації транспортних засобів, серед яких можна виділити наступні:

- експлуатація транспортних засобів, що мають технічні несправності, з якими відповідно до встановлених правил експлуатація їх забороняється;
- переобладнання транспортних засобів з порушенням правил, норм і стандартів;
- несвоєчасне проходження технічного огляду;
- керування водіями не зареєстрованими або не перереєстрованими в установленому порядку транспортними засобами та ін.

Тобто, законодавець, в даному випадку, визначає спеціального суб'єкта відповідальності водія – особу, яка безпосередньо здійснювала керування транспортним засобом. Однак, у таких випадках, на наш погляд, саме власники (співвласники) транспортних засобів повинні нести відповідальність за невиконання покладених на них обов'язків по технічному утриманню транспортного засобу як джерела підвищеної небезпеки, а не особа, яка ним керувала.

Що ж стосується частини 2 зазначеної статті, то навіть без детального вивчення можна стверджувати, що її положення прямо суперечать не тільки Конституції України, іншим адміністративно-правовим нормам, але й загальним теоретичним положенням юридичної відповідальності, самостійним видом якої є адміністративна.

Так, Конституція України закріплює, що ніхто не може бути підданий відповідальності інакше ніж на підставах, передбачених законом. Особа вважається невинною доки її вина не буде доведена, такий обов'язок покладається саме на державу. Стаття 61 Основного Закону говорить, що юридична відповідальність носить індивідуальний характер. Аналіз змісту статті 14¹ КУпАП свідчить, що

законодавець прямо дозволяє суб'єкту владних повноважень притягати особу до адміністративної відповідальності без доказування її провини, виключно на підставі показників технічних засобів. А також змушує власника (співвласника) транспортного засобу самостійно доводити свою невинуватість, що, відповідно з нормами Конституції України є абсолютно не прийнятним. Свого часу, у правовій літературі висловлювалась думка про те, що зміст статті 14¹ КУпАП є простим калькуванням аналогічної норми Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення (стаття 2.6-1) [3]. Але слід зазначити, що на відміну від вітчизняного законодавства, положення статті 2.6¹ КРФпАП, викладені більш коректно, і за змістом не суперечать конституційним нормам. А саме, у частині 2 ст.2.6¹ КРФпАП підкреслюється, що власник, або особа, яка володіє транспортним засобом звільняється від адміністративної відповідальності за порушення у сфері безпеки дорожнього руху, якщо під час перевірки буде встановлено, що не вона знаходилась за кермом транспортного засобу в момент фіксації правопорушення [4].

Адміністративна відповідальність, як правове явище, базується на певних принципах – основоположних ідеях, що розкривають сутність, природу та призначення юридичної відповідальності і, на підставі яких, повинна будуватись діяльність як правоохоронних органів, так й інших суб'єктів публічної адміністрації. Серед принципів адміністративної відповідальності чільне місце займають принципи: законності; невідворотності покарання; суб'єктивного ставлення у вину; індивідуалізації покарання; презумпції невинуватості. Згідно з принципом законності обов'язки і заборони, що встановлюються державою повинні відповідати загальновищезначаним нормам і принципам міжнародного права та Конституції України, чого абсолютно не можна сказати про положення норми, яка нами розглядається. Дієвість юридичної відповідальності проявляється, в першу чергу, через її невідворотність. На будь-яке протиправне діяння держава повинна відреагу-

вати відповідним чином шляхом покарання особи правопорушника і відновлення суспільних відносин, що стали об'єктом посягання. Однак, принцип невідворотності покарання необхідно розглядати у взаємозв'язку з принципами суб'єктивного ставлення у вини та індивідуалізації покарання, оскільки порушення одного з цих принципів, призводить до порушення іншого. Так, адміністративна відповідальність особи неможлива без встановлення і доведення її провини, адже притягнення особи відповідальності без встановлення вини не дисциплінує її, а навпаки, підриває дисципліну і стимулює беззаконня. Постає справедливе запитання, якщо існує покарання без вини, то навіщо взагалі дотримуватись закону? Що ж стосується індивідуалізації покарання, то до відповідальності повинна притягатися виключно та особа, яка безпосередньо вчинила адміністративне правопорушення, а не будь-яка інша.

У зв'язку з доповненням Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею 14¹, зазначеним Законом було також встановлено спрощену процедуру притягнення осіб до адміністративної відповідальності у разі фіксації правопорушення спеціальними технічними засобами. Так, відповідно до ч.6 статті 258 КУпАП, у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи аналогічних засобів, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Отже, закріплені нові положення дозволяють правозастосовнику притягати особу до адміністративної відповідальності без ідентифікації останньої, без її участі у справі та накладення адміністративного стягнення на підставі єдиного доказу – цифрового фото державного реєстраційного номера транспортного засобу.

Як бачимо, вказані нововведення не лише не відповідають положенням закону, а й

вченню про адміністративний проступок (про його склад). Їх недосконалість призводить до протиріч з іншими нормами адміністративно-деліктного законодавства, у зв'язку з чим виникають певні питання. Тобто, створивши матеріальну норму, законодавець не передбачив, що процесуальні норми не можуть забезпечити її реалізацію.

Однією з обставин, за наявності якої провадження в справі про адміністративне правопорушення не розпочинається, а розпочате підлягає закриттю є відсутність складу адміністративного проступку (ч.1 ст.247 КУпАП) – сукупності об'єктивних та суб'єктивних ознак, за наявності яких протиправне діяння визначається як адміністративний проступок. У аспекті розглядуваного питання, нас цікавлять саме суб'єктивні ознаки: суб'єкт та суб'єктивна сторона адміністративного проступку.

Кодекс України про адміністративні правопорушення не дає чіткого визначення поняття «суб'єкт адміністративного проступку», але зміст статті 12 Кодексу дозволяє визначити, що ним є особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку. Адміністративно-деліктне законодавство, на відміну від законодавства кримінального, не містить норм, які закріплювали можливість порушення деліктної справи лише за фактом вчинення протиправного діяння. Справа про адміністративне правопорушення може бути порушена виключно стосовно конкретної особи, яка підозрюється у вчиненні протиправного діяння (як, до речі, і складання протоколу про адміністративне правопорушення). У нашому ж випадку, особа правопорушника асоціюється з державним реєстраційним номером транспортного засобу.

Суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення – це внутрішнє, психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння, обов'язковим елементом якої є вина, а факультативними – мотив і мета. На підставі статей 10 та 11 КУпАП, особа визнається винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо вона усвідомлювала протиправний характер свого діяння,

передбачала його шкідливі наслідки і бажала чи свідомо допускала їх настання (вчинення адміністративного проступку умисно), або ж легковажно розраховувала на їх відвернення, чи не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча могла і повинна було їх передбачити (вчинення протиправного діяння з необережності). Тому, стає не зрозумілим, яким чином суб'єкт владних повноважень повинен довести провину власника (співвласника) транспортного засобу у інкримінованому йому правопорушенні, а також визначити мотив і мету його дій, застосовуючи положення ч.6 ст.258 КУпАП. Якщо ж взяти до уваги, що доведення вини у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є одним з обов'язків, що покладається на суб'єкта владних повноважень, то не зрозуміло яким чином він виконується. Більш того, не виконання суб'єктами права покладених обов'язків є підставою притягнення їх до одного з видів юридичної відповідальності. Вина, як елемент суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення має суттєве значення і для обрання міри покарання, оскільки, встановлюючи загальні правила накладення адміністративних стягнень, законодавець чітко визначає, що при накладенні адміністративного стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа правопорушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (ч.2 ст.33 КУпАП). Як бачимо, положення вказаних статей Кодексу є повністю несумісними за своїм змістом. Цікавим є те, що частина 6 статті 258, прямо суперечить частині 4 цієї ж статті, де чітко визначено, що у разі винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення за спрощеною процедурою і непогодження особи з інкримінованим їй діянням та мірою стягнення, що накладається на неї, уповноважена посадова особа повинна, у встановленому законом порядку, скласти протокол про адміністративний проступок і додати його до постанови у справі. Можна припустити, що встановивши спрощену про-

цедуру притягнення власників (співвласників) транспортних засобів за порушення транспортної дисципліни до адміністративної відповідальності без доказування їх вини, а виключно на підставі показників спеціальних технічних засобів, законодавець керувався аналогічними положеннями цивільного права, оскільки саме норми Цивільного кодексу України, передбачають відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів – як джерела підвищеної небезпеки, виключно на підставі права власності (стаття 1187 ЦК України). Але, у таких випадках, необхідно враховувати особливість правил відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, а саме: така відповідальність настає за наявності трьох підстав:

- а) наявність шкоди;
- б) протиправна поведінка особи, яка заподіяла шкоду (протиправна поведінка – це порушення цивільно-правової норми);
- в) причинний зв'язок між шкодою та протиправною поведінкою.

Вина особи, яка заподіяла шкоду у даному випадку не є підставою цивільно-правової відповідальності і, жодним чином, не впливає на міру відповідальності. Тобто, особа, яка завдала шкоди джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовує її і за відсутності власної провини. Єдиним фактором, що має суттєве значення може стати або встановлення факту заподіяння шкоди внаслідок дії неопорної сили або умислу потерпілого.

Окрім того, необхідно сказати, що цивільне право – це єдина галузь права, де діє принцип презумпції вини, відповідно з яким, особа, яка порушила зобов'язання, вважається винною, поки не доведе відсутність своєї вини. Така правова позиція пов'язується з тим, при порушенні зобов'язань метою і завданням цивільного законодавства є не притягнення особи до відповідальності, а, в першу чергу, відновлення порушеного права. Стосовно інших видів юридичної відповідальності, то вони базуються саме на принципі презумпції невинуватості особи.

Аналізуючи зміст норм законодавства України про адміністративну відповідаль-

ність, які встановлюють відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів за порушення транспортної дисципліни та визначають спрощену процедуру адміністративно-деліктного провадження з таких справ, можна виявити ще ряд порушень та суперечностей даних норм з іншими положеннями КУпАП. Це і не виконання завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, яким відповідно до статті 245 Кодексу є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування всіх обставин справи, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. Як вбачається, спрощена процедура провадження в справах за порушення ПДР не може сприяти виконанню його завдання. І порушення цілого комплексу прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки вона жодним чином не може захистити свої права у такому провадженні. Відповідь щодо вирішення всіх перелічених недоліків та проблем можна знайти у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті», у п.24 якої звертається увага щодо неприпустимості спрощеного підходу до судового розгляду справ про адміністративні правопорушення на транспорті та ігноруванні прав осіб, які притягаються до відповідальності та інших учасників провадження. Такі справи повинні розглядатися за обов'язкової участі особи ймовірного правопорушника. Зміст постанови у справі повинен містити дані про докази, на яких ґрунтується висновок про вчинення особою адміністративного правопорушення, та зазначення мотиви відхилення інших доказів, на які посилався правопорушник [5]. Вважаємо, що дана думка є слушною, оскільки постанова у справі про адміністративне правопорушення визнає правопорушником ту особу, яка ним стала в момент вчинення протиправного діяння і таке визнання не може

базуватися лише на одному доказі – державному реєстраційному номері транспортного засобу, зафіксованому спеціальними технічними засобами. І хоча на сьогоднішній день працівниками ДАІ, фіксація порушень транспортної дисципліни здійснюється не лише спеціальними технічними засобами, а й складанням протоколу про адміністративне правопорушення, норми КУпАП залишились незмінними. У свою чергу, така ситуація у будь-який час може призвести до протиправних дій з боку суб'єктів публічної адміністрації, до того ж, санкціонованих законом.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, з метою усунення недоліків та вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до норм міжнародного права, положень Конституції України, вважаємо за необхідне:

- виключити з Кодексу України про адміністративні правопорушення частину 6, статті 258;

- виключити з частини 2 статті 14¹ КУпАП положення щодо зобов'язання власника (співвласника) транспортного засобу доводити свою непричетність до вчинення протиправного діяння після винесення постанови про накладення на останнього адміністративного стягнення;

- визначити, що справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи аналогічних засобів розглядаються за обов'язкової участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;

- доповнити частину 2 статтю 283 КУпАП положенням, що у резолютивній частині постанови у справі про адміністративне правопорушення, суб'єкт владних повноважень повинен зазначити всі докази, на підставі яких особа визнається винною у вчиненні адміністративного проступку.

Ми не претендуємо, що запропоновані зміни повністю вирішать проблеми процесу-

ального забезпечення реалізації статті 14¹ КУпАП, однак, переконані, що останні зможуть створити умови для належного забезпечення прав і інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності у адміністративно-деліктному провадженні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В. К. Колпаков // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–88.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфе-

рі забезпечення безпеки дорожнього руху» // ВВР України. – 2009. – № 10. – Ст. 137.

3. Гуржій Т. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху / Т. Гуржій // Право України. – 2009. – № 3. – С. 90–94.

4. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 1136 с.

5. Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / за заг. ред. В. Т. Маляренка ; упорядник П. П. Пилипчук. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 408 с.

Горбач О. В. До проблеми адміністративної відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів / О. В. Горбач // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 223–228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10govctz.pdf>

Здійснено аналіз законів та підзаконних актів, практики діяльності суб'єктів владних повноважень щодо уточнення теоретичних положень стосовно засад адміністративної відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів за порушення правил дорожнього руху у разі фіксації таких порушень технічними засобами. Запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Горбач О.В. К проблеме административной ответственности владельцев (совладельцев) транспортных средств

Осуществлен анализ законов и подзаконных актов, практики деятельности субъектов властных полномочий относительно уточнения теоретических положений относительно основ административной ответственности владельцев (совладельцев) транспортных средств за нарушение правил дорожного движения в случае фиксации таких нарушений техническими средствами. Предложены пути усовершенствования административно-деликтного законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Gorbach O.V. The Problem of Administrative Liability (Owners) of Vehicles

The analysis of laws and regulations, practices of power entities to clarify provisions relating to the theoretical principles of administrative liability (owners) of vehicles for traffic violations when such violations fixation method. Ways of improvement of administrative legislation in the field of road safety.