

ШТРАФНІ БАЛИ ЯК НОВИЙ ВИД АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЫГНЕНЬ

Хамходера О. П.

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
м. Одеса, Україна*

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. (далі – Закон № 596) було внесено значні оновлення в матеріально– та процедурно-правові засади адміністративної відповідальності за проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (далі – БДР). Чи не найбільш показова зміна стосується системи адміністративних стягнень, перелік котрих доповнився новою мірою відповідальності – штрафними балами; вони визначаються в ч. 1 ст. 27-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як стягнення, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені цим кодексом. Виходячи із офіційної дефініції, виділимо наступні ознаки нового виду стягнення:

1) Накладаються лише на громадян. За відповідні правопорушення можуть притягуватися до адміністративної відповідальності і юридичні особи, але відносно них можливе застосування лише штрафу. Як видається, звуженість використання штрафних балів за колом суб'єктів обумовлена механізмом їх нарахування та стягнення, оскільки бали надаються на річний термін в обмеженому обсязі (150 балів), що дозволяє покрити за їх рахунок максимум 3 проступки (по 50 балів). Юридичні ж особи можуть мати у власності різну кількість транспортних засобів, керованих водіями різного рівня дисциплінованості, що ускладнює напрацювання зваженого підходу до наділення підприємств, установ і організацій єдиною для всіх висхідною кількістю балів. Не виключаючи перспективу розроблення диференційованого (залежно від одиниць транспорту) механізму нарахування та зняття штрафних балів для юридичних осіб, переконані, що подібний (у разі його створення) буде надміру громіздкий та не узгоджуватиметься зі значенням такого морального стягнення як штрафні бали (ускладнена форма для простого змісту). Крім того, саме моральна (особистісна) немайнова природа балів робить їх більш доречними у процесі впливу на поведінку фізичної особи.

2) Застосовується лише за правопорушення у сфері БДР. Вузька спеціалізація видів адміністративних стягнень не є традиційним або домінуючим підходом в деліктній адміністративістиці, хоча має місце: арешт з утриманням на гауптвахті застосовується лише за окремі види військових адміністративних правопорушень; позбавлення спеціального права (якщо не рахувати введеного наприкінці 2014 р. позбавлення права займати певні посади ...) стосується тільки двох суб'єктивних юридичних можливостей – полю-

вання та керування транспортним засобом. Зауважимо, що бали застосовуються за деякі (не всі) проступки у сфері БДР, які визначені в ч. 1 і 2 ст. 122 КУпАП. За інші порушення ПДР штрафні бали не застосовуються, що, виходячи із аналізу відповідних складів, обумовлено: низькою мірою суспільної шкідливості діяння (достатньо лише попередження – ст. 125 КУпАП); досить значним соціально негативним характером проступку, який робить бали не ефективним засобом впливу (наприклад, у разі залишення місця дорожньо-транспортної пригоди чи невиконання вимог про зупинку); несумісністю із наступною особливістю.

3) Штрафні бали застосовуються за вказані вище порушення тоді, коли вони були зафіксовані в автоматичному режимі; якщо ж відповідні порушення виявлені безпосередньо поліцейським, передбачається застосування штрафу. Окрім дефініції штрафних балів, відповідна особливість виходить також зі змісту ч. 3 ст. 27-1 КУпАП: «у разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив правопорушення, вираховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу». Виключна прив'язка нового виду стягнення до однієї форми фіксування проступку дозволяє зробити висновок, що обслуговування останньої було лейтмотивом впровадження балів. При цьому виникають запитання: чому стягнення обмежено однією формою? Чому б не розширити застосування балів: на ті самі порушення, але зафіксовані уже безпосередньо правоохоронцем? Які особливості автоматичної фіксації, що відсутні при особистісному виявленні проступку, детермінують існування штрафних балів? На наш погляд, концептуальна онтологічна відмінність-передумова відсутня (та й неможлива, оскільки різниця саме у формі). Основну причину запровадження нового стягнення вбачаємо у необхідності інструментального супроводження автоматичної фіксації. Штрафні бали – це стягнення морального характеру, що згладжує перехід до технічного забезпечення БДР, сприяє «визнанню» подібного способу виявлення проступку, адже певний час (фактично – три рази) такий не призводить до майнових втрат, покриваючись за рахунок юридичної фікції – балів, нарахованих та знятих державою. Зважаючи на подібний зв'язок, узагальнимо: по-перше, нове стягнення впроваджувалося швидше як надбудова автоматичної фіксації, а не оригінальний адміністративний інститут; по-друге, його потенціал не є вичерпаним, оскільки існує перспектива розширення сфери застосування штрафних балів (на ідентичні проступки, що виявлені поліцейськими; на інші проступки) і як наслідок – набуття ними самостійної ролі в механізмі деліктного права, на рівні із іншими видами адміністративних стягнень.

В науці є загальновизнаним, що адміністративні стягнення утворюють певну логічну систему, яка закріплена в ст. 24 КУпАП, де надається не просто сукупність можливих мір відповідальності, а розкривається їх перелік у змістовній послідовності: від менш суворого стягнення до більш суворого. Нормативне закріплення штрафних балів порушило вказану логіку, оскільки вони були розміщені під пунктом 2-1 ст. 24 кодексу: між штрафом та оплатним

вилученням предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Натомість, їх належне місце – між попередженням та штрафом. Бали, як і попередження, є виключно моральним заходом впливу, але більш суворим, оскільки обмежені певною кількістю разів застосування, після вичерпання яких накладатиметься вже грошове стягнення. Порівняно більший тягар штрафу також очевидний, адже саме до цього виду (вже матеріального) стягнення переходить суб'єкт правозастосування, якщо водій порушив ПДР після використання всіх балів.

В ч. 4 ст. 27-1 КУпАП закріплено прогресивне положення: у разі 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. Таким чином, законодавець став на бік фізичної особи, передбачивши відповідальність лише в обсязі залишку, не зважаючи на те, що санкція відповідної статті може вимагати стягнення більшої кількості штрафних балів; при цьому грошове (або інше) покриття розміру перевищення не вимагається. Водночас, вказана позитивна норма є мертвою, оскільки ймовірність виникнення ситуацій, на регулювання яких вона спрямована, виключається: якщо кожному громадянину-водію на початку року нараховується 150 балів (ч. 2 ст. 27-1), а за порушення ПДР сьогодні передбачається зняття лише 50-ти балів (ч. 1 і 2 ст. 122), то після третього застосування цієї санкції будь-який «залишок» відсутній. Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» у первинній редакції (підготовленій до першого читання) передбачав стягнення за порушення ПДР у розмірі 20-ти, 30-ти або 50-ти штрафних балів. Отже, припис про «залишок» був доцільний у змісті проекту, але з огляду на встановлення остаточною редакцією тільки 50-ти бального стягнення, збереження відповідного (вже безпредметного) припису свідчить про розбалансованість правотворчого процесу, відсутність комплексного розуміння проекту та підготовку фрагментарних поправок.

Звернімо увагу на спосіб формулювання санкцій, які закріплюють застосування штрафних балів. Такі розміщені в ст. 122 КУпАП: ч. 1 передбачає порушення у сфері БДР, які тягнуть за собою «накладення штрафу в розмірі п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або 50 штрафних балів»; ч. 2 передбачає більш серйозні проступки, за які можливе «накладення штрафу в розмірі двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або 50 штрафних балів». По-перше, викликає зауваження однаковий розмір штрафних балів стосовно правопорушень різної важкості, за які, що показово, обсяг грошового стягнення відрізняється (15 або 25 неоподатковуваних мінімумів). Якщо штраф забезпечує відносну адекватність міри відповідальності деструктивній силі деліктів, то штрафні бали позбавлені цієї функції, вони зрівнюють проступки. Відсутність диференціації перешкоджає зваженій оцінці діяння державою та належному усвідомленню своєї негативної поведінки порушником. Ускладнюється досягнення мети адміністративного стягнення: 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 (ст. 23 КУпАП). Зважаючи, що штрафні бали зрівнюють відповідальність за нерівні проступки, ми ще більше схилиємося до думки про їх інституціонування не в якості повноцінного стягнення (це своєрідна вичерпна «індульгенція» за найбільш поширені порушення ПДР, зафіксовані в автоматичному режимі). По-друге, санкції частин 1 і 2 ст. 122 КУпАП закріплюються як альтернативні (штраф або штрафні бали), але насправді суб'єкт юрисдикційного правозастосування позбавлений вибору. У випадку, коли проступок виявляє поліцейський – застосовується виключно штраф; у випадку, коли проступок фіксується за допомогою автоматичних засобів – існує імперативний порядок: спочатку накладаються стягнення у вигляді штрафних балів (при цьому грошова міра відповідальності заборонена) і лише після вичерпання всіх 150-ти балів допускається застосування штрафу. Таким чином, за будь-яких обставин не є можливою дискреція стосовно видів стягнення за відповідні правопорушення у сфері БДР.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Шаповал Р. В.

доктор юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

м. Харків, Україна

Україна цілеспрямовано рухається дорогою євроінтеграції. ЄС відрізняє активна спрямованість на усунення дисбалансу між різними територіями шляхом посилення ролі місцевого самоврядування.

Дискусійні питання реформи адміністративно-територіального устрою вивчалися такими відомими фахівцями як Кірхнер Е., Кириленко О., Косаревич Н., Кравченко В., Луніна І., Федоров В., Форкун І. та ін.

Реформаційних шлях державотворення пройшли багато країн. Адміністративно-територіальний устрій Італії визначає Конституція 1947 року. В Австрії з 1962 року діє так звана «громадська конституція», що задекларувала громаду як основну ланку територіального поділу. Дві хвилі реформ в Бельгії (1970-1993 рр., 2004 р.) трансформували унітарну державу у федеративну з регіональним поділом. У монархічній Іспанії законодавчою основою територіального та адміністративного поділу є Конституція країни (1978 р.) та закон про місцеве самоврядування (1985 р.) [1,91]. Каталізатором таких змін стала неспроможність наявних систем адміністрування та держуправління оперативно реагувати на швидкі темпи зростання мобільності капіталу.