

ПРЕЗУМПЦІЯ ВИНУВАТОСТІ У СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНО- ДЕЛІКТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ



О. О. Кравчук

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського
та адміністративного права Національного
технічного університету України
«Київський політехнічний інститут»

Адміністративно-деліктне право нещодавно поповнилося новим принципом, який суттєво змінює практичні підходи у правозастосуванні під час здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Законом України від 14.07.2015 р. № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (далі – Закон) внесено суттєві зміни до КпАП, що в комплексі дозволяють говорити про запровадження в практику адміністративно-деліктного права презумпції винуватості.

Загалом, КпАП і до цього не містив вказівки на презумпцію невинуватості як правовий принцип провадження у справах про адміністративні правопорушення. Конституційна норма щодо презумпції невинуватості, якщо виходити з буквального тлумачення, поширюється виключно

на кримінальні правопорушення (злочини). Однак судова практика оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється в межах адміністративного судочинства, виходила з того, що покладення тягаря доказування на суб'єкта владних повноважень означає, що саме він повинен доводити винуватість особи. А отже, презумпція невинуватості в адміністративному процесі діяла при судовому контролі.

Науковцями досліджувалася презумпція невинуватості в адміністративно-деліктному праві, наголошувалося на необхідності врегулювання її в якості правового принципу в законі. Розгляду питань відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху присвячені роботи Т. О. Гуржія, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, Л. М. Кононенка, В. А. Мисливого, М. А. Самбора та багатьох інших учених. Що стосується впровадження презумпції винуватості в адміністративний

процес, то відповідне питання для вітчизняної адміністративно-правової науки є новим, і в нашій статті розглядається в новому світлі.

Отже, в цій статті ми ставимо на меті розглянути презумпцію винуватості як новий правовий принцип адміністративно-деліктного права, проаналізувати її прояви та дати оцінку правовому регулюванню відповідних адміністративних проваджень за чинним КпАП, розробити пропозиції по удосконаленню правового регулювання в цій сфері, спрямовані на недопущення порушення прав фізичних і юридичних осіб під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Досягнення цієї мети сприяє розв'язанню загальнонаукового завдання удосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин.

Розглядаючи порушену проблематику, насамперед, зазначимо, що автор не є прихильником використання в діяльності правозастосовних органів презумпції винуватості

як правового принципу. Навіть із урахуванням того, що адміністративні делікти прийнято вважати незначними, тобто такими, що не мають високого рівня суспільної шкідливості, а отже, і покарання за них не є суворим, існуюча юридична практика по притягненню до адмінвідповідальності за порушення правил дорожнього руху в останнє десятиріччя характеризувалася високим рівнем корупційних ризиків, наявністю підстав для зловживань та порушень прав осіб, що притягаються до адмінвідповідальності. Відповідно в комплексі з недовірою населення до працівників органів внутрішніх справ негативно відбивалося на рівні правової культури та, зокрема, авторитету держави. Зі створенням національної поліції суспільні очікування діаметрально протилежно змінилися. Люди багато в чому покладають надії на нові органи внутрішніх справ, і, зокрема, високими є сподівання на чесність і справедливість. Однак відповідні суспільні виклики перебувають в зародковому стані. В таких умовах впровадження в правозастосування підходів щодо апріорної правоти поліцейського (що розглядає справу про адмінправопорушення) як служителя закону може зіграти не на користь позитивних змін. У членів суспільства може скластися протилежне враження – адже особа, яка є завжди правою лише по праву сильного, навряд чи викликає в громадян апріорні повагу і авторитет. І будь-які помилки (умисні чи необережні) можуть в таких умовах бути сприйняті як підтвердження невинуватості довіри. Тому нам вбачається, що впровадження презумпції винуватості є передчасним. На нашу думку, зростанню авторитету нової поліції більше сприяла б нова ефективна практика роботи за наявною системою притягнення до адміністративної відповідальності – без корупції і з максималь-

ним дотриманням прав громадян в умовах транспарентності.

Водночас сфера безпеки дорожнього руху є надзвичайно важливою, адже пов'язана з експлуатацією, хоча і повсякденних, але джерел підвищеної небезпеки – транспортних засобів (далі – ТЗ). Тому держава має належним чином контролювати цю сферу. В таких умовах розробка ефективної правової бази для здійснення автоматичного фіксування порушень правил дорожнього руху була дуже на часі. Тому розглядаючи зміни, ми дотримуватимемося критичного підходу, але з урахуванням, звичайно, їх необхідності і доцільності задля підвищення безпеки дорожнього руху. Варто вітати те, що законодавцем в якості інструменту підвищення безпеки дорожнього руху визначено не чергове підвищення штрафів, а проведено масштабну реформу, спрямовану, перш за все, на невідворотність покарання. Тому, безперечно, слід з'ясувати недоліки правового регулювання проведених змін та вказати на конкретні моменти, в яких високим є ризик порушення прав фізичних і юридичних осіб.

Що ми розуміємо під презумпцією винуватості в нашому дослідженні? Йдеться про правовий принцип, протилежний конституційному принципу презумпції невинуватості, який діє при притягненні до кримінальної відповідальності. До принципу презумпції невинуватості включаємо проголошені Основним Законом два постулати: 1) особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; 2) ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

На противагу презумпції невинуватості, під презумпцією ви-

нуватості розумітимемо правовий принцип, відповідно до якого особа вважається винуватою у вчиненні адміністративного правопорушення, доки не буде доведено протилежне; відповідна особа підлягає адмінвідповідальності. Щоправда, в провадженні у справі про адмінправопорушення ці особи можуть бути різними. Окрім цього, є питання щодо суб'єкта, на якого покладено доказування наявності чи відсутності вини під час вчинення правопорушення.

Закон наразі не проголошує презумпції винуватості, водночас про її наявність свідчить цілий ряд правових підходів, що впливають із аналізу норм КпАП. Так, утвердження постулату презумпції винуватості полягає в тому, що законодавець при притягненні до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: 1) передбачає визначення суб'єктом правопорушення замість особи, яка керувала ТЗ у момент вчинення (водія), особи, за якою зареєстровано ТЗ (юридичної чи фізичної); 2) передбачає можливість винесення постанови без участі особи, а отже, не визначається необхідність з'ясування суб'єктивної сторони правопорушення взагалі; 3) встановлює можливість звільнення від юридичної відповідальності лише за наявності заяви іншої особи про притягнення до відповідальності; 4) встановлює виняток із необхідності враховувати обставини правопорушення, ступінь вини порушника та ряд інших обставин, врахування яких є необхідним при провадженні по інших справах; 5) передбачає, що до іноземців, які оскаржують таку постанову, має бути застосоване внесення про них інформації до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну. Причому два зазначені останніми підходи сто-

суються не лише правопорушень, зафіксованих в автоматичному режимі, а й інших адміністративних правопорушень у цій сфері.

Окрім того, про впровадження презумпції винуватості свідчить і сприйняття Закону громадськістю як такого, що відміння презумпцію невинуватості, ще на стадії його законопроекту [1]. Таке сприйняття є не безпідставним, адже в первинній редакції урядового законопроекту № 2562 від 6.04.2015 передбачалося доповнення КпАП ст. 9-1, яка мала прямо встановити: «На осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, принцип презумпції невинуватості не поширюється» [2]. Широке громадське обговорення цього проекту змусило законодавця відповідну зміну із законопроекту прибрати. Однак, як бачимо, на загальний дух нового закону і відповідні конкретні норми це не вплинуло – і презумпція винуватості була впроваджена, щоправда, у вузько визначеній сфері.

Щодо складу правопорушення зазначимо, що в ст. 33 КпАП тепер прямо передбачено виняток, відповідно до якого при накладенні стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі, не враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Слід піддати критиці встановлення такого винятку, адже навіть презюмуючи безпристрасність машини, яка фіксує правопорушення в автоматичному режимі, не можна визнати обґрунтованим поширення передбаченого ст. 33 КпАП винятку і на правопорушення в цій сфері, не зафіксовані в автоматичному режимі. Зокрема, вбачається, що характер вчиненого правопорушення повинен враховуватися завжди. Завжди має, на наш по-

гляд, враховуватися і ступінь вини, однак якщо при автоматичному фіксуванні законодавець свідомо нехтує врахуванням вини, то при звичайному фіксуванні правопорушень – особа, що розглядає справу, на нашу думку, неодмінно повинна враховувати вини – чи видно дорожній знак з дороги, чи в справному стані перебуває дорожнє покриття та обладнання, чи наявна розмітка тощо.

Неврахування вини і характеру правопорушення в таких випадках може призвести (якщо не сказати, що з великою ймовірністю призведе) до поліцейського свавілля. Так, наведемо приклад: якщо поліцейський вважає, що при вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 122 КпАП – порушення правил зупинки і стоянки, мала місце загроза безпеці руху, відповідальність настає за ч. 3 ст. 122. Однак суб'єкт, що притягається до відповідальності, може бути з цим не згоден, адже при відсутності такої загрози має застосовуватися відповідальність за ч. 1 ст. 122. Наявність загрози безпеці руху є формальною ознакою складу правопорушення, що має безперечно оціночний характер, і наявність спору між порушником та поліцейським є абсолютно рутинною справою, що не посягає на авторитет останнього. Така справа має вирішуватися, не виходячи з правоти поліцейського та презумпції винуватості водія, а на підставі зібраних по справі доказів.

Відмітимо також, що неврахування вини при винесенні постанови не означає, що вина виключається зі складу суб'єктивної сторони цього правопорушення. Це також не означає, що її наявність не повинна бути предметом судового контролю. Відповідно до ст. 9 КпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський поря-

док, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адмінвідповідальність. Якщо приміром порушення вимог дорожнього знака зафіксовано обладнанням за обставин, коли водії не можуть бачити знак унаслідок його пошкодження, і власник оскаржує постанову, поліцейський або суд, встановивши відсутність можливості виконати вимоги знака, має визнати відсутність складу адмінправопорушення (відсутність вини) і закрити справу на підставі п. 1 ст. 247 КпАП. Тобто вина залишається елементом складу адміністративного правопорушення навіть в умовах визначення суб'єктом відповідальності особи, за якою зареєстровано ТЗ. Неврахування ступеня вини не означає, що відповідальність все одно настає, навіть за відсутності вини. Водночас при автоматичному фіксуванні припускається, що вина в формі умислу або необережності присутня в складі правопорушення, що було зафіксоване. Відсутність необхідності встановлення вини є своєрідним засобом судової або юрисдикційної економії – як і з передбаченим законом правилом розгляду справи без участі особи, яка притягається до відповідальності. Однак у правовому регулюванні відповідних проваджень є ряд системних недоліків.

Правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі, фактично вчиняється не власником (особою, за якою зареєстровано транспортний засіб), а водієм. І саме його суб'єктивне ставлення до вчиненого становить суб'єктивну сторону правопорушення, за яке відповідатиме власник. Тому слід в таких правопорушеннях відрізняти суб'єкта правопорушення і суб'єкта відповідальності. Дійсно, ці особи можуть збігатися, однак у значній кількості випадків ці особи фізично не збігаються. Так, за даними Держстату, на кінець 2011 р.

в Україні було зареєстровано вантажного транспорту 1337,9 тис., з них 795,6 тис. (59,5%) – в особистій власності, пасажирських автобусів 249,7 тис., з них 120,7 тис. (48,3%) – в особистій власності, легкових автомобілів 6900,5, з них 6514,5 тис. (94,4%) – в особистій власності [3]. Досить високий процент ТЗ, що за статистичною інформацією є особистою власністю, обумовлюється тим, що згідно з п. 6 Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, затвердженого постановою Кабміну від 7.09.1998 р. № 1388, ТЗ, що належать фізособам-підприємцям, реєструються за ними як за фізичними особами.

Варто припустити, що весь транспорт, який не є в особистій власності, управляється іншою особою, ніж та, за якою він зареєстрований. Так, юридична особа за своєю природою управляти транспортним засобом не може. Фізичні особи-підприємці досить часто мають найманих працівників, які використовують в роботі їх транспорт. Однак навіть і той транспорт, що дійсно перебуває в особистій власності, нерідко управляється родичами, друзями, або відповідно до вітчизняної традиції «проданий за довіреністю».

Водночас і для випадків, коли ці особи збігаються, з погляду адміністративного провадження, йдеться про двох різних процесуальних суб'єктів. Один із них – це водій (особа, яка фактично керувала ТЗ у момент вчинення правопорушення). Закон для правопорушень, зафіксованих в автоматичному режимі, не передбачає навіть обов'язкового встановлення особи водія. Тобто

на перший погляд, для цих правопорушень особа водія є байдужою. Другий суб'єкт – це особа, що притягається до відповідальності – особа, за якою зареєстрований ТЗ. Вона встановлюється на підставі реєстраційних даних, і саме щодо неї виноситься постанова. На нашу думку, перший суб'єкт є суб'єктом правопорушення, елементом складу правопорушення, адже саме він вчиняє правопорушення. А другий – є особою, відповідальною за таке правопорушення. Однак у разі відсутності вини суб'єкта правопорушення (особи, яка керувала ТЗ у момент вчинення правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі), склад правопорушення відсутній, тому відповідальність особи, за якою зареєстрований ТЗ, виключається.

Виходячи із розрізнення суб'єкта правопорушення і суб'єкта відповідальності, можна було би заперечувати наявність у розглядуваній сфері презумпції винуватості, адже до відповідальності притягається суб'єкт, вина якого значення не має – має значення лише вина суб'єкта, який дійсно скоїв правопорушення (водія). Проте доводиться констатувати, що під час розгляду справи і винесення постанови презюмується саме вина водія. І саме ця презумпція, з урахуванням відсутності необхідності навіть установлення особи водія, є підставою для винесення постанови про притягнення до відповідальності особи, на яку зареєстровано транспортний засіб.

Також вбачається, що законодавцеві слід більш чітко відмежувати правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, від тих, які фіксуються поліцейськими в загальному порядку. У випадках, коли суб'єктом правопорушення є водій, і він є присутнім як особа, що притягається до відповідальності, під час розгляду справи, його ступінь вини має враховуватися так само, як мають враховуватися обставини,

за яких вчинено правопорушення. Юрисдикційна економія тут може виявитися не лише невиправданою, а й шкідливою для інтересів держави, адже особа, що притягається до адміністративної відповідальності, присутня, і поліцейський, керуючись принципом верховенства права, зобов'язаний встановити істину в справі та винести обґрунтоване рішення. Винесення рішення без урахування вини та обставин справи може призвести до порушення прав особи, яка притягається до відповідальності, а можливе оскарження постанови призводить не до економії, а до додаткових витрат ресурсів, пов'язаних із оскарженням.

Окрім того, ст. 280 КпАП, що визначає обов'язки особи, яка розглядає справу, по встановленню обставин справи, на сьогодні не містить винятків для справ щодо адміністративних правопорушень, зафіксованих в автоматичному режимі. Зазначена стаття передбачає обов'язок при розгляді справи з'ясувати, зокрема: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Щодо доведення вини, то вище ми відзначали, що в конституційному принципі презумпції невинуватості особа, що притягається до кримінальної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість. В адміністративно-деліктному праві, з урахуванням розглянутих змін, суб'єкт, на якого покладається доведення вини, є визначеним недостатньо точно. Однак фактично йдеться про доведення вини лише при оскарженні постанови, адже при її винесенні, як ми з'ясували вище, наявність вини презюмується.

Стаття 288 КпАП передбачає можливість оскарження постанови поліцейського у справі про адміністративне правопорушення до вищестоящего органу (вищестоя-

щій посадовій особі) або до суду. При оскарженні до вищестоящего органу (посадовій особі) навряд чи підхід буде іншим, ніж при розгляді справи, однак при судовому оскарженні задіюються дещо інші правові механізми. Згідно зі ст. 288 КпАП, оскарження постанови в справі до суду здійснюється в порядку, визначеному КАС, з особливостями, визначеними КпАП. Із положень ч. 2 ст. 71 КАС, на наш погляд, випливає, що саме поліцейський повинен забезпечити доведення правомірності постанови, в т. ч. у разі фіксування правопорушення в автоматичному режимі. Зокрема, ним має бути доведена і наявність події і складу правопорушення. Саме на цьому етапі провадження в справі наявність вини підлягає судовому контролю. До КАС змін не внесено, і на практиці поліцейському не буде що доводити, адже наявність вини водія при винесенні постанови була презюмована. Однак особа, за якою зареєстровано транспортний засіб, може надати докази, що виключають вину водія – наприклад, покази відеореєстратора, свідків про те, що дорожня обстановка не дозволяла виконати вимоги знака, світлофора, безпосередньої норми Правил дорожнього руху, контроль дотримання якої здійснював фіксуючий прилад. Тому при винесенні постанови наявність вини повинна перевірятися, виходячи з об'єктивної сторони правопорушення та з урахуванням дорожньої обстановки, справності дорожніх знаків, обладнання, покриття тощо. В таких умовах зростає значення технічних норм при фіксуванні в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Необхідно на законодавчому рівні визначити ряд найважливіших технічних вимог щодо автоматичного фіксування порушень, для визначення моменту, коли правопорушення може вважатися закінченим, а також стандартизації

документів, що складаються при введенні в експлуатацію автоматичного фіксуючого обладнання. Оскільки ж закон не передбачає врахування обставин вчинення правопорушення і вини порушника, слід передбачити регулярну перевірку дорожньої обстановки, в якій встановлено прилад – видимості та справності світлофорів, дорожніх знаків, розмітки, іншого регульовального обладнання, дотримання вимог якого контролює вимірювальний апарат. Відповідні документи мають бути доступні для ознайомлення особою, що притягається до адміністративної відповідальності, та для судового контролю.

Виходячи з вищезазначеного, вбачається за необхідне зробити такі висновки і пропозиції:

1. На сьогодні є підстави говорити про запровадження в адміністративно-деліктному праві принципу презумпції винуватості при притягненні до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. При винесенні постанови у справі, особа, яка керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення (особа водія), не встановлюється, а наявність її вини презюмується, що є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності особи, за якою зареєстрований транспортний засіб.

2. При притягненні до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, слід розрізняти суб'єкта адміністративного правопорушення, який фактично вчиняє правопорушення, і суб'єкта адміністративної відповідальності, який підлягає відповідальності за вчинене правопорушення. У разі встановлення відсутності вини у суб'єкта правопорушення склад правопорушення

відсутній, і юридична відповідальність суб'єкта відповідальності виключається.

3. Передбачене законом неврахування ступеня вини під час накладення стягнення не означає, що вина виключена зі складу адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі. Тому наявність вини, по-перше, має контролюватися при винесенні постанови із допомогою об'єктивних критеріїв (контроль за правильністю показань автоматичних пристроїв із урахуванням установлених технічних вимог, дорожньої обстановки, справності та відповідності чинному законодавству та іншим нормативам дорожніх знаків, дорожнього обладнання і розмітки проїжджої частини), а також може бути предметом судового чи юрисдикційного контролю при оскарженні постанови по справі. У випадку оскарження постанови в суді, доведення наявності вини особи, яка керувала транспортним засобом в момент вчинення правопорушення, згідно зі ст. 71 КАС, покладається на поліцейського.

4. Положення ст. 283 КпАП, згідно з яким у постанові по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, мають наводитися відомості про адресу веб-сайта в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адмінправопорушення, потребує доповнення на предмет доступності для особи, яка притягається до відповідальності, інформації про місце (географічні координати) встановлення автофіксуючого обладнання, технічні дані про нього, дані про проведення регулярної перевірки дорожньої обстановки, в якій встановлено прилад – видимості та справності світлофорів, дорожніх знаків, розмітки, іншого

регулювального обладнання, дотримання вимог якого контролює вимірювальний апарат. Вимоги до здійснення відповідних регулярних перевірок та їх оформлення мають бути визначені законом. А відсут-

ність відповідних перевірок, зображень та відеозаписів має бути визначено підставою для заборони винесення, а в разі винесення – до обов'язкового скасування постанови у справі.

З огляду на сучасний стан регулювання адміністративно-деліктних відносин, подальші дослідження правового регулювання в цій сфері є перспективними та високоактуальними. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Интернет-издание «Дорожный контроль». Яценюк подал законопроект об отмене презумпции невиновности для админнарушений [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://roadcontrol.org.ua/node/2570>
2. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54673
3. Державна служба статистики України. Україна у цифрах 2013. Статист. зб. За ред. О. Г. Осауленка. – К., 2014. – С. 118.

ПРЕЗУМПЦІЯ ВИНУВАТОСТІ У СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

О. О. Кравчук

Розглядається принцип презумпції винуватості як новий правовий принцип в адміністративно-деліктному праві, що діє в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Визначено правові підходи в законі, що вказують на наявність презумпції винуватості.

Ключові слова: презумпція, презумпція винуватості, адміністративна відповідальність, безпека дорожнього руху, суб'єктивна сторона, вина, склад адміністративного правопорушення.

Стаття надійшла до редакції: 26.10.2015.