



УДК 342.924

НЕОБХІДНІСТЬ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО ПОСИЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ ТРАНСПОРТУ

Філіппов А.В., к. ю. н.,
доцент кафедри правосуддя
Київська державна академія водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

У статті автор обґрунтовує необхідність системного підходу до посилення адміністративних стягнень за правопорушення в галузі транспорту на основі аналізу останніх новацій українського законодавства 2016 р.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, адміністративне правопорушення в галузі транспорту.

В статті автор обґрунтовує необхідність системного підходу к усилению административных взысканий за правонарушения в отрасли транспорта на основе анализа последних новаций украинского законодательства 2016 г.

Ключевые слова: административная ответственность, административное взыскание, административное правонарушение в отрасли транспорта.

Philippov A.V. THE NECESSITY OF A SYSTEMATIC APPROACH TO ENHANCING ADMINISTRATIVE PENALTIES FOR OFFENSES IN THE TRANSPORT SECTOR

The author proves necessity of a systematic approach to enhancing administrative penalties for offenses in the transport sector on the basis of analysis of the latest innovations of the Ukrainian legislation in 2016.

Key words: administrative responsibility, administrative penalties, administrative offense in transport sphere.

Постановка проблеми. Транспорт – необхідна складова життя людини, що забезпечує потребу суспільства в перевезеннях. У той же час, експлуатація транспорту є джерелом підвищеної небезпеки (ч. 1 ст. 1187 Цивільного кодексу України [1]). Практичним підтвердженням цього є величезна кількість людських жертв і матеріальних збитків щороку, спричинених порушенням встановлених на транспорті правил. Тому правопорядок на транспорті завжди потребує посиленої правової охорони, у тому числі нормами адміністративно-деліктного права.

Адміністративні проступки в галузі транспорту залишаються найбільш розповсюдженою категорією адміністративних правопорушень. Саме на боротьбу з адміністративними правопорушеннями спрямовані заходи адміністративної відповідальності, що об'єктивно виявляються в застосуванні до правопорушника передбачених законом адміністративних стягнень. Тому природно, що саме вдосконаленню адміністративних стягнень приділяється основна увага законодавця, коли виникає потреба в посиленні адміністративно-правової охорони тих чи інших суспільних відносин. Шкода, що нерідко цим зміни в законодавстві вичерпуються: підвищенням штрафів в окремих статтях у кілька разів, інколи посиленням санкції статті альтернативним чи додатковим стягненням. Водночас, як правило, ігноруються сусідні статті, стягнення в яких залишається без змін.

Такий, далекий від системного, підхід нагадує «латання дірок» у повністю застарілому Кодексі про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) 1984 р. [2], коли простіше прийняти новий кодекс, ніж регулярно вносити

зміни до старого, марно намагаючись пристосувати його до потреб сьогодення. Вищезазначена проблема, а також недавні чергові суттєві зміни щодо адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі транспорту [3], зумовлюють актуальність повернення нашої уваги до зазначеної проблеми.

Ступінь розробленості проблеми. Проблематику адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення в галузі транспорту в тій чи іншій мірі досліджували у своїх працях О.П. Альохін, Ю.П. Битяк, А.С. Бичков, Ю.Б. Василик, Н.В. Дараганова, Є.В. Додін, В.В. Доненко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, А.В. Гуржій, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, Ю.С. Коллер, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, У.І. Ляхович, А.В. Мілашевич, П.І. Пархоменко, С.Д. Подлінець, Є.В. Ціба тощо. Але й у СРСР, і в незалежній Україні, увага вчених, в основному, була прикута до проблем адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху. За останні 5 років ця тенденція теж не змінилась. До того ж, аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що навіть тут сьогодні бракує сучасних досліджень із вказаної проблеми, які б спирались на нині чинне законодавство (що зумовлено суттєвими щорічними змінами останнього). Актуальні 5 років тому монографічні дослідження [4] сьогодні втратили значну частину своєї актуальності. Так, П.І. Пархоменко у своїй дисертації [5] досить детально аналізує систему адміністративних стягнень, що застосовуються за вчинення правопорушень, пов'язаних з керуванням транспортними засобами, однак із 2014 р. КпАП зазнав суттєвих змін саме щодо таких стягнень. Треба відзначити дисерта-

цію 2016 р. Р.В. Ярової [6], присвячену адміністративній відповідальності спеціальних суб'єктів – водіїв автотранспортних засобів, в якій обґрунтовується низка слушних пропозицій щодо вдосконалення такої відповідальності. Однак, у вказаній дисертації не могли бути проаналізовані важливі зміни, внесені до КпАП у липні 2016 р [3], що, на наш погляд, заслуговують на увагу науковців.

Мета статті. У даній статті ми спробуємо на основі аналізу норм чинного законодавства України та його останніх змін охарактеризувати сучасний стан і перспективи вдосконалення системи адміністративних стягнень за правопорушення в галузі транспорту, обґрунтувати необхідність системного підходу до посилення адміністративних стягнень за правопорушення в галузі транспорту для захисту основних прав людини.

Виклад основного матеріалу. За влучним визначенням професора Д.М. Лук'янца: «...адміністративна відповідальність являє собою механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення...» [7, с. 31]. Отже, адміністративна відповідальність реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень. Виходячи зі змісту ст. 23 КпАП, «адміністративні стягнення є мірою відповідальності» правопорушника за вчинений адміністративний проступок.

Система адміністративних стягнень, прямо передбачених у ст. 24 КпАП України, фактично включає 11 різних стягнень, а не 9, тому що три з них штучно об'єднане в один п. 5 ч. 1 ст. 24, незважаючи на кардинальну відмінність їх застосування (мова йде про позбавлення права керування транспортними засобами, права полювання й позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю). Крім цього, Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у ст. 24 КпАП, види адміністративних стягнень. Із 2016 р., згідно зі ст. 25 КпАП, оплатне вилучення, конфіскація предметів і позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в ч. 1 ст. 24 КпАП, можуть застосовуватися тільки як основні.

Відповідальність за адміністративні правопорушення в галузі транспорту фактично передбачена ст.ст. 109–142, що зібрані у гл. 10 КпАП, а також ст.ст. 80, 81, 185-9, 188-15 тощо, що розпорозені по іншим главам КпАП [2]. На жаль, обсяг публікації не дозволить нам навести тут детальний аналіз усіх адміністративних стягнень, передбачених даними статтями. Але для досягнення мети нашої статті необхідно проаналізувати й порівняти адміністративні стягнення, передбачені за правопорушення на різних видах транспорту.

Адміністративні стягнення за правопорушення в галузі залізничного транспорту, передбачені ст.ст. 109, 110, ч. 1 ст. 120, ч. 1 ст. 133, ч. 1 ст. 134, абзацом 2 ст. 135, ст. 136, ст. 139, ст. 185-9 КпАП, встановлені, пере-

важно, у вигляді штрафів, розмір яких не завжди є адекватним суспільній шкідливості правопорушення та забезпечує виконання виховної й профілактичної функції адміністративної відповідальності. Так штраф, передбачений ч. 1 ст. 110, хоч і встановлений у порівняно великому розмірі, на нашу думку, є недостатнім з точки зору саме профілактичної функції та виховного впливу, оскільки дане правопорушення є широко розповсюдженим на залізничному транспорті, а матеріальна шкода від таких дій може суттєво перевищувати розмір штрафу. Хоча сплата штрафу й не звільняє порушника від обов'язку відшкодувати завдані збитки, не секрет, що правовий механізм такого відшкодування є достатньо громіздким і недосконалим, щоб правопорушник міг взагалі уникнути цивільної відповідальності. Ураховуючи очевидну неефективність встановлених законом за такі дії стягнень, доцільно було б передбачити альтернативне стягнення у вигляді виправних робіт, а для непрацюючих – громадських робіт або адміністративного арешту.

Невідповідний суспільній шкідливості, на нашу думку, розмір штрафу встановлено ч. 1 ст. 120 КпАП (від 3 до 7, а на посадових осіб – від 5 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), ч. 1 ст. 133 (від 6 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), ст. 185-9 (від 1 до 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Інші, ніж штрафи, стягнення на залізничному транспорті передбачені лише у статтях, суміжних з автотранспортом: позбавлення права керування транспортним засобом передбачене ст. 124; громадські роботи передбачені ст. 139 КпАП; виправні роботи від 1 до 2 місяців передбачені ст. 185-9; адміністративний арешт та оплатне вилучення транспортного засобу (в якості додаткового стягнення) передбачені ч. 2 і 3 ст. 123.

Адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті, що передбачені в ст.ст. 111–113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КпАП накладаються у вигляді штрафів різних розмірів. Лише за ч. 2 ст. 112 та ч. 3 ст. 133 в якості додаткових стягнень можливі оплатне вилучення або конфіскація. Розміри штрафів, що містять санкції ст.ст. 111, 112, 113 КпАП, у десятки (а інколи й у 100) разів перевищують розміри штрафів, встановлені за аналогічні правопорушення на інших видах транспорту, а також за інші правопорушення на тому ж повітряному транспорті. Неважко помітити, що такі непропорційно високі розміри штрафів за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті встановлено вибірково в ст.ст. 111, 112, 113 КпАП, тобто розмір штрафів було збільшено лише в тих статтях, де справи розглядає Державіаслужба. Така позиція законодавця не виглядає обґрунтованою: чому за порушення правил фотографування на борту повітряного судна (ч. 2 ст. 112 КпАП) передбачено штраф у розмірі від 20 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133



КпАП) – від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за порушення встановлених на повітряному транспорті правил пожежної безпеки (ч. 2 ст. 120 КпАП) або пошкодження контейнерів і транспортних засобів для перевезення вантажів на повітряному транспорті (ст. 137 КпАП) – взагалі від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до 119 гривень)?

Інший недолік штрафів, передбачених ст.ст. 111–113 КпАП – їх величезний діапазон (різниця між нижньою й верхньою межею штрафів сягає сотень неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, становлячи тисячі гривень), що відкриває можливість для різних посадових зловживань. Показово, що у статтях тої ж самої глави 10 КпАП, де (згідно зі ст. 222 КпАП) справи розглядають органи Національної поліції за порушення правил дорожнього руху, у 2015 р. діапазони штрафів були повністю ліквідовані шляхом скасування верхньої межі штрафу. Така позиція законодавця хоч і є дискусійною, але, на нашу думку, є кроком у правильному напрямі – до конкретизації складів адміністративних проступків і стягнень за них.

Ще одним суттєвим недоліком санкцій ч. 5 ст. 111, в ст. 113, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 є те, що КпАП не передбачає в якості додаткових стягнень позбавлення права керування повітряним судном, сертифікату, а також ліцензії (для суб'єктів господарювання), що мало б, на нашу думку, велике значення для профілактики таких правопорушень.

Адміністративні стягнення за правопорушення в галузі морського транспорту, передбачені ст.ст. 114, 115, 116-3, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 133, ч. 1 ст. 134, абзацом 10 ст. 135, ст. 136, ст. 185-9, 188-15 КпАП, встановлені, переважно, у вигляді штрафів, розмір яких явно застарів і не відповідає на сьогоднішній день ані суспільній шкідливості вказаних правопорушень, ані розміру стягнень, встановлених за аналогічні проступки на інших видах транспорту, ані можливій вигоді для порушника від порушення встановлених правил та рівню доходів населення. Розмір штрафу в більшості статей не перевищує 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, і лише в окремих статтях вище (до 50 в статтях 116-3, 188-15 та до 30 в ст. 136).

Адміністративні стягнення за правопорушення в галузі річкового транспорту, передбачені ст.ст. 116, 116-1, 116-2, 116-3, 117, 118, ч. 1 ст. 120, ч. 3 ст. 129, ч. 5 та 6 ст. 130, ч. 2 ст. 133, ч. 1 ст. 134, абзацом 10 ст. 135, ст. 136, ст. 185-9, 188-15 КпАП, встановлені, переважно, у вигляді штрафів, розмір яких явно застарів і не відповідає на сьогоднішній день ані суспільній шкідливості вказаних правопорушень, ані розміру стягнень, встановлених за аналогічні проступки на інших видах транспорту, ані можливій вигоді для порушника від порушення встановлених правил та рівню доходів населення. Розмір штрафу в більшості статей не переглядався 10 років і не перевищує 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, і лише в окремих статтях вище (до 50 в статтях 116-3, 188-15 та до 30 в ст. 136).

Адміністративні стягнення за правопорушення в галузі автомобільного й міського транспорту та шляхового господарства, передбачені ст.ст. 80, 81, 119, 121–132-1, 133-1, ч. 2 ст. 134, абзацами 4, 6, 8 ст. 135, ст. 135-1, 136, 139-142, ст. 185-9 КпАП, за окремими винятками (ст. 185-9), порівняно регулярно переглядались та підвищувались, але підвищена увага законодавця до порушень правил дорожнього руху призвела до протилежних крайнощів, які ми розглянемо далі.

Отже, на сьогоднішній день достатньо (а інколи й занадто) високі розміри штрафів передбачені лише за правопорушення на двох видах транспорту: автомобільному та повітряному. Штрафи за правопорушення на залізничному, морському, річковому й трубопроводному транспорті не переглядались роками, давно не відповідають шкідливості вказаних правопорушень та, очевидно, застаріли – тому потребують підвищення. Лише ст. 135 КпАП завжди залишається актуальною, оскільки не визначає точну суму штрафу, а встановлює його у кратному розмірі від вартості проїзду.

Отже, підвищення розмірів штрафів необхідне, але, на нашу думку, також необхідний диференційований підхід до цих правопорушень залежно від їх суб'єкту (спеціальні суб'єкти мають нести суворішу відповідальність, ніж інші громадяни), форми вини, мети й мотивів проступку. Важко не погодитись з аргументами й висновками Д.М. Лук'янца щодо необхідності в майбутньому (як тільки будуть вироблені дієві правові та економічні механізми) змінити сам принцип визначення розмірів штрафів і визначити його пропорційно до майнового стану правопорушника) [8, с. 90]. Принципово неправильно вважаємо прив'язку штрафів до абстрактного й реально не пов'язаного з доходами фізичних осіб (оскільки він не дорівнює мінімальній зарплаті та прожитковому мінімуму) неоподаткованого мінімуму, а не до мінімальної заробітної плати. На нашу думку, доцільно раз і назавжди прив'язати адміністративну відповідальність до мінімального розміру заробітної плати замість неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це автоматично вирішить проблему необхідності постійного збільшення розміру штрафів у КпАП через девальвацію гривні.

Також не втратила актуальності пропозиція Д.М. Лук'янца, з метою підвищення ефективності адміністративної відповідальності, передбачити у КпАП систему заміни штрафу, у випадку неплатоспроможності правопорушника, на громадські роботи, передбачивши за ухилення від останніх кримінальну відповідальність [8, с. 91–92].

На жаль, і через 10 років не можна не погодитись із висновком Н.В. Гришиної: «... зазнавши певного коригування щодо складів правопорушень, адміністративно-деліктне законодавство не приведено у відповідність до сучасних реалій з точки зору передбачених у ньому розмірів та видів адміністративних стягнень [9, с. 162]». Тому «... сьогодні, з урахуванням того, що відпо-

відальність за ті чи інші адміністративні протиправні діяння встановлювалася в різний час, виникла значна диспропорція передбачених законом розмірів стягнень (передусім штрафів) за аналогічні за своєю суспільною шкідливістю дії чи бездіяльність [9, с. 166]». При цьому хотілося б звернути увагу на розміри штрафів за адміністративні правопорушення на транспорті, де така диспропорція набула, на нашу думку, значних розмірів. Щоб не переобтяжувати текст аналогічними прикладами, наведемо лише найбільш показові.

Так ст. 286 Кримінального кодексу України [10] (далі – КК України) встановлює за порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особою, яка керує транспортним засобом, що спричинило потерпілому середньої тяжкості тілесне ушкодження, штраф у розмірі від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що у кілька разів менше адміністративного штрафу, запровадженого з 2016 року за ст. 130 КпАП: за ч. 1 ст. 130 – у розмірі шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за ч. 2 ст. 130 – у розмірі однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, за ч. 3 ст. 130 – у розмірі двох тисяч чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Але це ще не все: ч. 2 та 3 ст. 130 КпАП передбачає в якості додаткових стягнень для осіб, що не є водіями, оплатне вилучення транспортно-го засобу, а для водіїв – позбавлення права керування транспортними засобами, причому за ч. 3 ст. 130 – на строк десять років, тоді як ч. 1 ст. 286 КК України передбачає позбавлення права керувати транспортними засобами на строк до трьох років або без такого! Складається досить дивне враження, що особам, які систематично у стані сп'яніння керують транспортним засобом, для уникнення позбавлення права керування транспортними засобами на строк десять років чи оплатного вилучення транспортного засобу необхідно спричинити потерпілому середньої тяжкості тілесне ушкодження! Ми не маємо підстав стверджувати, що така диспропорція призведе до спроб водіїв підпасти під кримінальну відповідальність замість адміністративної (хоч і не можна повністю виключати такої можливості), однак сама по собі ситуація є безпрецедентно абсурдною – адже закон у такому вигляді замість посиленої правової охорони здоров'я людини, фактично підбурює правопорушника завдавати середньої тяжкості тілесні ушкодження! Вважаємо таку ситуацію неприйнятною для правової держави, де Конституція України в ч. 1 ст. 3 проголошує людину, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю [11].

Висновки. Вищенаведене дає підстави для висновку, що при перегляді (як правило, посиленні) стягнень за адміністративні правопорушення в галузі транспорту фактично не застосовується системний підхід. Посилюючи відповідальність за одне правопорушення в галузі транспорту, законодавець залишає без змін стягнення за аналогічне

правопорушення (наприклад, на іншому виді транспорту). Ситуація дійшла кульмінації, коли адміністративні штрафи та позбавлення водійських прав почали перевищувати встановлені у КК України за такі ж дії, що призвели до середньої тяжкості тілесних ушкоджень. Така практика не є ні логічною, ні науково обґрунтованою, та, на нашу думку, завдає більше шкоди охоронюваним законом відносинам, ніж сприяє їх кращій правовій охороні. Тому вважаємо за необхідне привести розміри стягнень за адміністративні правопорушення в галузі транспорту у відповідність між собою, з адміністративними стягненнями за інші правопорушення, а також з кримінальними покараннями за злочини у сфері безпеки руху та експлуатації транспорту, щоб адміністративне стягнення не було суворішим за кримінальне покарання (яскравим прикладом чого є сьогодні ст. 130 КпАП та ст. 286 КК України). У подальшому доцільно встановити розміри штрафів у мінімальних розмірах заробітної плати, щоб не переглядати їх щороку. Тільки такий крок, на нашу думку, дозволить кардинально вирішити одну з найбільш болючих проблем адміністративно-деліктного законодавства України – застарілих і невідповідних розмірів штрафів та їх безсистемного підвищення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України : Прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.
3. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Закон України від 7 липня 2016 р. № 1446-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 33. – Ст. 565.
4. Коллер Ю.С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.С. Коллер // Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2012. – 19 с.
5. Пархоменко П.І. Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з керуванням транспортними засобами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / П.І. Пархоменко // Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірп., 2014. – 19 с.
6. Ярова Р.В. Адміністративна відповідальність спеціальних суб'єктів – водіїв автотранспортних засобів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.В. Ярова // Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2016. – 21 с.
7. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право-реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.М. Лук'янець // Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 35 с.
8. Лук'янець Д. Про виховні властивості адміністративної відповідальності / Д. Лук'янець // Право України. – 2005. – № 10. – С. 89–92.
9. Гришина Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.В. Гришина – Х., 2007. – 197 с.
10. Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.