

the civil society. It should be noted that in order to achieve the above goals, amendments must be made not only to the Budget Code, but to a number of other legislative acts.

And finally, it should be emphasized that an increased level of transparency of Ukraine's budget system will inevitably lead to a gradual eradication of corruption, which is one of the most important problems of our state and society. And although this process can be quite lengthy and difficult, it is undeniable that the process has been launched (given the introduction of legislative innovations), and this gives us grounds for a cautious optimism.

Key words: *openness of the budget system, financial decentralization, open budget*

УДК 342.92

О. Б. КИШКО-ЄРЛИ,
кандидат юридичних наук

ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВOPУШЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ЗАФІКСОВАНИХ В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ

Стаття присвячена дослідженню питання доцільності визнання суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, особи, яка керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення, або особи, за якою зареєстровано транспортний засіб. Дане питання розглядається в контексті рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також практичного досвіду держав – членів ЄС та України в цій сфері.

Ключові слова: *суб'єкт адміністративного правопорушення, система фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі, управління швидкістю, адміністративна відповідальність, презумпція керування транспортним засобом особою, за якою він зареєстрований.*

Кишко-Єрли О. Б. Определение субъекта административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированных в автоматическом режиме

Статья посвящена исследованию вопроса целесообразности определения субъектом административного правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированного в автоматическом режиме, лица, которое управляло транспортным средством в момент совершения правонарушения, или лица, на которое зарегистрировано транспортное средство. Данный вопрос рассматривается в контексте решения Конституционного Суда Украины по делу об административной ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а также практического опыта государств – членов ЕС и Украины в этой сфере.

Ключевые слова: *субъект административного правонарушения, система фиксации правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в автоматическом режиме, управление скоростью, административная ответственность, презумпция управления транспортным средством особой, за которой он зарегистрирован.*

Kyshko-Yerli O. B. Identification administrative offence subject in the area of road traffic security support, fixed in automatic regime

The article is devoted for the research of issue of identification appropriateness as a subject of administrative offence in the area of road traffic security support, fixed in automatic regime, person, which was driving a transport vehicle at the moment of administrative offence occur or a person, on which name transport vehicle is registered. This issue is considered taking into account the decision of Constitutional Court of Ukraine on case of administrative liability in the area of securing road traffic and practical experience of EU states-members and Ukraine in this area.

Key words: *subject of administrative offence, system of legal offence automatic fixation in the area of securing road traffic, speed management, administrative liability, presumption of driving transport vehicle by person, on name of which it is registered.*

На сьогодні питання підвищення рівня безпеки дорожнього руху є предметом розгляду на найвищому міжнародному рівні. У резолюції 64/2551, яка була прийнята в березні 2010 р., Генеральна Асамблея ООН оголосила 2011–2020 рр. Десятиліттям дій по забезпеченню безпеки дорожнього руху з глобальною метою стабілізувати, а потім скоротити прогнозований рівень смертності в результаті дорожньо-транспортних пригод у всьому світі шляхом розширення діяльності, що здійснюється на національному, регіональному та глобальному рівнях¹.

Відповідно до положень цієї резолюції був розроблений Глобальний план здійснення Десятиліття. У цьому Плані відзначається, що існуючий досвід свідчить про те, що важливими елементами сталих відповідних заходів із забезпечення дорожньої безпеки є ефективне регулювання швидкості поліцією, включаючи заходи із «заспокоєння дорожнього руху». Пропонується застосовувати інтеграційний підхід до користувачів доріг, транспортних засобів та дорожнього оточення в межах широкого кола заходів із приділенням більшої уваги регулюванню швидкості та проектуванню транспортних засобів і доріг, ніж при традиційних підходах до безпеки дорожнього руху.

У зв'язку з цим наголошується на важливості наявності законодавства з безпеки дорожнього руху, яке має бути максимально гармонізоване між державами на основі міжнародних угод та конвенцій ООН.

Під егідою Всесвітньої організації охорони здоров'я, яка отримала мандат від ООН, був розроблений посібник з управління швидкістю², який має сприяти виконанню Глобального плану здійснення Десятиліття. У цьому посібнику відзначається важлива роль системи фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі (далі – система автоматичної фіксації, САФ) в управлінні швидкістю.

На міжнародному рівні питання застосування САФ розглядаються в контексті управління швидкістю з метою доведення до максимуму дотримання обмежень швидкості та підвищення рівня безпеки дорожнього руху в цілому.

В зв'язку з цим звертається увага на те, що тільки обмеження швидкості, без організації контролю за дотриманням швидкісного режиму і застосування відповідних санкцій до правопорушників, як правило, не забезпечує прийнятних результатів з управління швидкістю. Таким чином, примусове виконання законодавства з обмеження швидкості і відповідні санкції завжди будуть необхідними для того, щоб забезпечити дотримання правил з обмеження швидкості.

Фундаментальною умовою для того, щоб забезпечити дотримання швидкісного режиму на дорогах, є створення чіткої правової бази, зокрема, дієвих та ефективних механізмів застосування правових санкцій.

Питання запровадження САФ в Україні, а головне притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників на підставі даних отриманих за допомогою таких систем є вкрай актуальними і для України.

Поступово на законодавчому рівні створюються передумови для встановлення і подальшої експлуатації САФ в Україні. Зокрема, до напрямів реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р., яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 481-р.³, віднесено забезпечення функціонування системи автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху (зокрема, прийняття необхідних нормативно-правових актів та здійснення інших заходів, спрямованих на впровадження зазначеної системи в Україні) з метою зменшення кількості таких порушень та тяжкості їх наслідків. З цієї метою були також внесені зміни до Закону України «Про дорожній рух»⁴, а Кабінетом Міністрів України затверджено Порядок функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі⁵.

Проте предметом найбільшої професійної дискусії серед правників є питання не функціонування САФ як такої, а питання можливості притягнення до адміністративної відповідальності осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані за допомогою САФ. Ці питання були предметом розгляду таких вчених, як В. В. Білоус, С. Г. Голубов, М. М. Долгополова, В. О. Караваєв, Л. І. Сопільник, Р. С. Ярова та ін.

Метою даної статті в контексті визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, є розгляд питання щодо визнання у якості такого суб'єкта особи, яка керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення (далі – водій), або особи, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає. Аналіз відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)⁶ дає підстави зробити висновок, що ним є осудна особа, що досягла певного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку⁷.

Питання визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, має свою попередню історію. Зокрема, 24 вересня 2008 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» № 586-VI⁸, яким були внесені зміни та доповнення, у тому числі до КУпАП.

Так, КУпАП був доповнений новою ст. 14-1, якою передбачалось, що до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі

спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису притягаються власники (співвласники) транспортних засобів.

Дані положення КУпАП діяли до 22 грудня 2010 р., коли вони були визнані такими, що не відповідають Конституції України⁹, і втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення¹⁰.

Так, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення ст. 14-1 КУпАП не відповідають, зокрема, вимогам ст. 62 Конституції України, якою передбачається, що 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. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Наступним етапом розвитку законодавства України в сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, які були зафіксовані за допомогою САФ, стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII¹¹ (далі Закон – № 596-VIII).

Відповідно до цього Закону КУпАП був доповнений новою ст. 14-2, якою встановлюється, що адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб.

Аналогічні зміни були внесені до статей 122 та 123 КУпАП (у частині визначення суб'єкта адміністративного проступку).

Зазначені зміни стали предметом широкої дискусії в юридичних колах. У зв'язку з цим слід виділити наступні такі значущі коментарі до Закону № 596-VIII у частині, що розглядається в даній статті.

Внесеними змінами до статей 122 та 123 КУпАП, разом із положеннями ст. 14-2 КУпАП фактично встановлюється презумпція вини юридичної або фізичної особи, за якою зареєстровано транспортний транспорт, які визнаються суб'єктом правопорушення, а не осіб, які фактично керували транспортним засобом і вчинили відповідні правопорушення.

Дані норми КУпАП порушують презумпцію невинуватості, яка встановлена в ст. 62 Конституції України, а також суперечать ст. 23 КУпАП, якою встановлюється мета адміністративного стягнення, яке підлягає застосуванню з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Одним із призначень адміністративної відповідальності є покарання винної особи, а якщо проаналізувати зміни до законодавства, то фактично це покарання «хоч би когось». Зазначені зміни не покликані гарантувати виконання принципів невідворотності, індивідуалізації покарання, рівності перед законом громадян, попереджувальної, виховної, організаційної та профілактичної функцій адміністративної відповідальності¹².

У зв'язку з цим, на думку В. В. Білоуса, із високим ступенем імовірності можна очікувати визнання цих положень законодавства неконституційними, і,

відповідно, результативного оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. А це, у свою чергу, неодмінно спричинить заподіяння збитків державі в особливо великих розмірах¹³.

Наведене свідчить, що питання щодо визнання як суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, водія або особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, потребує подальшого розгляду та аргументації.

Виходячи з традиційних засад адміністративного права, слід визнати таким суб'єктом водія. До переваг такого вибору слід віднести безумовне в такому випадку дотримання презумпції невинуватості та принципу індивідуалізації відповідальності, на необхідності дотримання яких наголошується у рішенні Конституційного Суду України.

До недоліків застосування такого підходу слід віднести необхідність у кожному випадку ідентифікації водія, який скоїв правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимі, що є складним і ресурсозатратним процесом, а іноді така ідентифікація є неможливою. Низький рівень ідентифікації водіїв критично знижує показники накладення адміністративних стягнень, що, у свою чергу, має значний негативний вплив на процес управління швидкістю в цілому. Досвід Швеції та Польщі свідчить, що 70 % виявлених порушників за допомогою САФ не отримують талон про перевищення швидкості через необхідність ідентифікації водія. В зв'язку з цим Європейська Рада з транспортної безпеки рекомендує державам – членам ЄС встановлювати у своєму національному законодавстві відповідальність власників (володільців) транспортних засобів, а не водіїв¹⁴.

Одночасно слід узяти до уваги, що Україна має надзвичайно низькі показники безпеки дорожнього руху, що призводить до значних людських та економічних втрат. Наслідком цього є високий рівень смертності та травматизму на дорогах. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, в Україні рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод становить 12 осіб на 100 тисяч населення, що вдвічі перевищує середній показник у країнах Європейського Союзу¹⁵.

У зв'язку з означеним вважаємо, що в Україні суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого в автоматичному режимі, слід визнати особу, за якою зареєстрований транспортний засіб.

Фактично це наразі встановлено в ст. 14-2 КУпАП. Проте факт покладання відповідальності на особу, за якою зареєстрований транспортний засіб, викликає критику з точки зору недотримання презумпції невинуватості, яка закріплена в ст. 62 Конституції України. З метою подолання цієї колізії, яка на сьогодні фактично має місце в законодавстві України, пропонуємо закріпити в законодавстві України презумпцію керування транспортним засобом особою, за якою він зареєстрований (або презумпцію відповідальності особи, за якою зареєстрований транспортний засіб).

Прикладом застосування такого підходу є Велика Британія, де така презумпція встановлена в Акті про правопорушення в сфері дорожнього руху¹⁶ 1988 р.

Перевага застосування такого підходу полягає в тому, що вина особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, визначається через спростовну презумпцію. Це означає, що у випадку, коли особа, за якою зареєстрований транспортний засіб, сплатила адміністративний штраф і не оскаржила відповідну постанову, вона фактично визнає свою вину. В іншому випадку особа, за якою зареєстрований транспортний засіб, може заперечити накладення стягнення та виконати умови, передбачені законодавством для звільнення від адміністративної відповідальності, або оскаржити постанову у справі про відповідне адміністративне правопорушення.

В адміністративному процесі вже існує принцип «презумпції вини» органу владних повноважень¹⁷. Відповідна норма закріплена в ч. 2 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України, якою передбачається, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову¹⁸.

Додатковим аргументом на користь встановлення презумпції керування транспортним засобом особою, за якою він зареєстрований, є також підхід, що застосовується в цивільному праві для встановлення особливого порядку відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки, різновидом якого є транспортні засоби. Такий порядок передбачений у ст. 1187 Цивільного кодексу України¹⁹.

У науці цивільного права завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки традиційно виділяється у спеціальний делікт, враховуючи особливості механізму завдання шкоди, а також умов виникнення деліктного зобов'язання.

Шкода, завдана джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовується особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку.

Підвищена небезпека в розумінні даної статті є об'єктивною категорією, не пов'язаною з психологічним поняттям страху, та означає більшу вірогідність настання негативних, шкідливих наслідків, ніж при проведенні будь-якої іншої діяльності. Причиною підвищеної небезпеки є такі властивості об'єктів, з якими проводиться діяльність, які зумовлюють неможливість повного контролю за такою діяльністю з боку людини на даному етапі розвитку науки та технологій. Тому, незважаючи на дотримання правил техніки безпеки, існує підвищена вірогідність завдання шкоди внаслідок проведення такої діяльності.

Зважаючи на стрімке зростання кількості транспортних засобів, що перебувають в експлуатації, та на небезпеку, яку вони потенційно створюють для суспільства, виходячи зі ст. 41 Конституції України, якою передбачається, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, вважаємо, що аналогічний підхід має бути застосований і в адміністративному праві України і особа, за якою зареєстрований транспортний засіб (який є джерелом підвищеної небезпеки), має нести «підвищену» відповідальність у сфері адміністративного провадження.

При цьому в більшості випадків вчинення адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які можуть бути зафіксовані в автоматичному режимі, особа водія і особа, за якою зареєстрований транспортний засіб, будуть дійсно збігатися.

1. *Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения*. 2011–2020 гг. URL: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_russian.pdf?ua=1 2. *Управление скоростью* – руководство по безопасности дорожного движения для руководителей и специалистов. URL: http://www.who.int/roadsafety/projects/manuals/speed_manual/ru/ 3. *Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2015 р.*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 480-р // Офіційний вісник України, 2011, № 42, Ст. 1724. 4. *Про дорожній рух*: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993, № 31, Ст. 338. 5. *Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі*: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2017 р. № 833 // Офіційний вісник України, 2017, № 92, Ст. 2800. 6. *Кодекс України* про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до № 51, Ст. 1122. 7. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: підручник. Київ, 2000. С. 277. 8. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху*: Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Офіційний вісник України, 2008, № 79, Ст. 2652. 9. *Конституція України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України, 2010, № 72/1, Ст. 2598. 10. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху)* від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України, 2010, № 101, Ст. 3639. 11. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху*: Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 372. 12. *Ярова Р. С.* Адміністративна відповідальність спеціальних суб'єктів – водіїв автотранспортних засобів: дис. ... канд. юрид. наук. С. 174. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/DYarova.pdf 13. *Білоус В. В.* Система фіксації правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: проблеми впровадження і шляхи їх вирішення // *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 101–109. 14. *How traffic law enforcement can contribute to safer roads*. – European Transport Safety Council Report. 2016. URL: http://etsc.eu/wp-content/uploads/PIN_FLASH31_Final-1.pdf 15. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»*: постанова Верховної Ради України від 13 квітня 2016 р. № 1091-VIII // Відомості Верховної Ради України, 2016. № 21. Ст. 414. 16. *Road Traffic Offenders Act 1988*. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/53/pdfs/ukpga_19880053_en.pdf 17. *Бідей О.* Принцип презумпції вини в адміністративному судочинстві // Підприємництво, господарство і право. 2013 р. № 5. Ст. 83–86. 18. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України, 2005, № 32, Ст. 1918. 19. *Цивільний кодекс України* від 16.01.2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 461.

Kyshko-Yerli O. B. Identification administrative offence subject in the area of road traffic security support, fixed in automatic regime

The issue of introduction systems of automatic fixation of administrative offences in the area of road traffic securing in Ukraine and mainly taking for administrative liability offenders on the base of data received by meanings of such system is actual for Ukraine.

The subject of the biggest professional discussion between legal experts is not the issue of systems of automatic fixation of administrative offences in the area of road traffic securing function as such, but the issue of possibility taking for administrative liability offenders on the base of data received by meanings of such system.

The purpose of this article in the context of identification administrative offence subject in the area of road traffic security support, fixed in automatic regime, is to recognize as such subject person, which was driving a transport vehicle at the moment of administrative offence occur, or a person, on which name transport vehicle is registered.

Taking into consideration traditional approach of Administrative Law driver should be recognized as such subject. In such case, unconditional acceptance of presumption of innocence and principal of liability individualization should be treat as a benefit of such approach.

As a fault of such approach we should mentioned the necessity in each case to identify driver, which make offence, fixed in automatic regime, which is hard and resources needed process, and sometimes such identification is impossible.

At the same time, we should take into consideration that Ukraine has extremely low level of road traffic security indicators, which brings for essential human and economic losses.

Taking into account above mentioned, it is recommend to accept as a subject of administrative offence in the area of road traffic securing, fixed in automatic regime, person, on name of which transport vehicle is registered.

The advantage of such approach is that the guilty of person, on name of which transport vehicle is registered, is recognize by the meaning of so-called inconclusive presumption. Its mean that in case the person, for the name of which transport vehicle is registered, paid administrative penalty and did not appeal against, it actually recognized its guilty.

In another case person, on name of which transport vehicle is registered, may object penalty and fulfil conditions, stipulated by legislation, for discharge from liability, or to appeal against of decision in case of particular administrative offence.

Key words: *subject of administrative offence, system of legal offence automatic fixation in the area of securing road traffic, speed management, administrative liability, presumption of driving transport vehicle by person, on name of which it is registered.*