

ШЕСТАК Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового,
адміністративного права та процесу
(Національний університет
«Чернігівська політехніка»)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.1.26>

ШТРАФНІ БАЛИ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?

У статті піднімаються проблеми доцільності скасування штрафних балів як виду адміністративного стягнення за вчинення нетяжких транспортних правопорушень. Автор відстоює позицію про те, що існування такого виду покарання відповідає вимогам часу, але потребує певного удосконалення. Зокрема, доцільним є ретельне вивчення зарубіжного досвіду з проблем застосування цієї санкції, застосування принципу індивідуалізації покарання залежно від тяжкості вчиненого та застосування цього стягнення як альтернативного за всі нетяжкі транспортні правопорушення, а не лише зафіксовані в автоматичному режимі.

Вивчення зарубіжного досвіду застосування адміністративного стягнення у вигляді штрафних балів дозволяє зробити висновок про недоцільність списання рівної кількості (50 балів) за будь-які транспортні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, та доречність встановлення мінімальної та максимальної кількості балів за кожен із протиправних виявів. Сума балів, яка надається водієві, має залежати від тривалості досвіду керування транспортним засобом, тяжкості правопорушення, наявності адміністративних стягнень у минулому, кількості правопорушень протягом останнього року, наявності майнових збитків вчинення правопорушення, добровільності й повноти їх відшкодування. Врахування зазначених обставин має сприяти практичній реалізації принципів індивідуалізації та справедливості покарання, оскільки при призначенні санкції будуть враховані і характер вчиненого порушення, й особа порушника та ступінь його вини, й обставини, які пом'якшують чи обтяжують адміністративну відповідальність.

Автор пропонує визначити порядок застосування такого виду адміністративного покарання з урахуванням вимог світової практики, зокрема запровадити систему поновлення списаних штрафних балів для водіїв, які протягом певного часу не порушували вимог правил дорожнього руху та не мали інших стягнень як спосіб стимулювання безпечної поведінки на дорогах.

Запропоновано розширити перелік правопорушень, за вчинення яких можуть накладатися штрафні бали, а також передбачити можливість накладання штрафних балів за правопорушення, які були виявлені працівниками Національної поліції України, а не лише за зафіксовані в автоматичному режимі. Автор вважає, що скасування штрафних балів як виду адміністративного покарання не відповідає вимогам часу, а тому підстави та порядок їх застосування мають бути переглянуті.

Ключові слова: штрафні бали, адміністративна відповідальність, покарання, стягнення, штраф, транспортне правопорушення.



Shestak L. V. Penalty points: to be or not to be?

The article reviews whether it is useful to cancel penalty points as a type of administrative punishment for committing minor traffic offenses. The author states that the existence of this type of punishment fits the times but requires some improvement. In particular, it would be useful to thoroughly study foreign practices on the imposition of this sanction, the application of the principle of individualization of punishment depending on the severity of the offense and the imposition of this penalty as an alternative means for all minor traffic offenses, rather than for those that have been recorded automatically only.

Having studied the foreign practices on the imposition of administrative punishment in the form of penalty points it is possible to conclude that it is inappropriately to write off an equal number, in particular 50 points, for all traffic offenses that have been recorded automatically, however, it would be appropriate to set a minimum and a maximum number of points to be written off for each offense. The aggregate of points granted to the driver should depend on the driving experience, the severity of the offense, past administrative punishments, the number of offenses for the last year, the presence of property damage and the voluntariness and completeness of compensation of such damages.

Considering the above circumstances should contribute to the practical implementation of the principles of individualization and fairness of punishment since the sanction will be imposed taking into account the nature of the offense, the identity of the offender, the extent of the guilt, and mitigating or aggravating circumstances.

The author also suggests determining the order of the imposition of this type of administrative penalty taking into account the requirements of world practice, in particular, to introduce a system of renewal of written off penalty points for those drivers who did not break traffic rules and had no other penalties for a particular period of time as a means of promotion of safe driving. It has also been suggested to augment the list of offenses for which penalty points may be imposed, as well as involve the possibility of imposing penalty points for offenses detected by the National Police of Ukraine, rather than for those that have been recorded automatically only. The author considers that the cancelation of penalty points as a type of administrative punishment does not fit the times that is why the grounds and order for their imposition require reconsideration.

Key words: *penalty points, administrative liability, punishment, penalty, fine, administrative foreclosure, traffic violation.*

Вступ. Становлення України як демократичної правової держави зумовило необхідність проведення адміністративно-правової реформи та реформи адміністративного законодавства. Особливе місце у здійсненні останньої належить формуванню нових механізмів застосування адміністративно-правових засобів у діяльності різних суб'єктів, зокрема Національної поліції України, оскільки її ефективність дуже залежить від якості адміністративного законодавства.

У 2015 році в Кодекс України про адміністративні правопорушення було введено нову санкцію – штрафні бали, проте вже у квітні 2020 року її чинність було відмінено як таку, що не відповідає меті покарання та створює у водіїв ілюзію безкарності. Однак попри недосконалість правового регулювання названої санкції її застосування дозволяло виявляти факти протиправних виявів, притягувати винних до відповідальності та забезпечувати дієвість принципу невідворотності адміністративної відповідальності. Тому проблеми попередження транспортних правопорушень та ефективної боротьби з ними залишаються актуальними і мають знайти своє відображення у законодавстві.



Постановка завдання. Метою статті є дослідження доцільності скасування штрафних балів як виду адміністративного стягнення за вчинення транспортних правопорушень, виявлення недоліків правового регулювання цього адміністративного стягнення та визначення напрямів розвитку законодавства із вказаної проблеми.

Результати дослідження. Питання правового регулювання попередження дорожнього травматизму та застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху [1] є актуальними для пересічних українців, практиків, а також науковців, які досліджують ефективні способи попередження та припинення протиправних виявів на дорогах держави. Цих проблем торкалися у своїх наукових доробках фахівці в галузі адміністративного права Ю.П. Битяк, В.В. Доненко, Є.П. Калугин, О.В. Ковальова, В.К. Колпаков, А.Є. Плетньова. Проте їхні дослідження не вичерпують змісту проблеми, яка розглядається.

Одним зі способів боротьби з транспортними правопорушеннями є оптимізація адміністративних покарань, яка може застосовуватися за їх вчинення. Вона була доповнена таким покаранням як штрафні бали, що застосовувалися до водіїв транспортних засобів за порушення правил дорожнього руху (далі – ПДР). Такий вид стягнення був запроваджений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року [2]. На території України це покарання не стало поширеним адміністративним стягненням, хоча досить широко та досить ефективно використовується у світовій практиці. Вже 24 квітня 2020 року цей вид адміністративного стягнення було анульовано як такий, що не відповідає потребам часу та суперечить меті адміністративного стягнення [2]. Причини такого рішення, його наслідки та напрями розвитку законодавства з проблем застосування штрафних балів за транспортні правопорушення є актуальними та потребують ґрунтовного аналізу.

В.В. Доненко справедливо зазначає, що за п'ять років існування штрафних балів ситуація на дорогах не стала кращою, кількість ДТП невпинно зростає, але штрафні бали, які були перспективним напрямом розвитку вітчизняного законодавства, раптом перестали відігравати свою роль [3, с. 58].

На нашу думку, цей вид покарання є досить перспективним, проте потребує певних уточнень і законодавчих змін. Визначення поняття штрафних балів надавалося у статті 27-1 КУпАП, відповідно до якої це стягнення, яке накладалося на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП).

Кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку з початку року (із дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховувалося 150 балів. У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив правопорушення, мала бути вирахована кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини цього кодексу. Якщо розмір стягнення у вигляді штрафних балів перевищував залишок балів громадянина, штрафні бали повинні були накладатися відповідно до залишку незалежно від розміру штрафних балів, зазначених у відповідній статті кодексу [4].

Правопорушення, за які передбачено стягнення у вигляді штрафних балів, передбачалися частинами 1, 2 статті 122 КУпАП. Так, по 50 балів мало бути знято із загального балансу автовласника, якщо його автомобілем буде вчинено такі порушення (які будуть зафіксовані в автоматичному режимі):

- 1) перевищення дозволеної швидкості руху більше ніж на 20 км/год;
- 2) проїзд на забороняючий сигнал світлофора чи жест регулювальника;
- 3) порушення вимог дорожніх знаків чи розмітки;
- 4) правил перевезення вантажів, буксирування транспортних засобів;
- 5) зупинки, стоянки;



- 6) проїзду пішохідних переходів;
- 7) ненадання переваги у русі пішоходам на нерегульованих пішохідних переходах;
- 8) порушення правил обгону і зустрічного роз'їзду, безпечної дистанції або інтервалу, розташування транспортних засобів на проїзній частині;
- 9) користування водієм під час руху транспортного засобу засобами зв'язку, не обладнаними технічними пристроями, які дозволяють вести перемови без допомоги рук (за винятком водіїв оперативних транспортних засобів під час виконання ними невідкладного службового завдання) та за інші порушення.

Кількість протиправних виявів на дорогах, за які мали б накладатися штрафні бали, була значною. Однак процедура застосування вказаного стягнення була досить недосконалою, допускала зловживання як з боку держави, так і з боку водіїв, що і стало причиною скасування цього покарання, незважаючи на позитивний досвід його застосування за кордоном. Вважаючи введення штрафних балів кроком до гармонізації вітчизняного законодавства з нормами права ЄС, вважаємо за доцільне виявити причини, які стали перешкодою для ефективного застосування такого адміністративного стягнення.

Необхідно зазначити, що стаття 27-1 КУаП була сформульована не зовсім коректно. Так, у ній зазначалося, що штрафні бали є стягненням, яке «накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». Однак це положення суперечить частинам 2-3 названої статті, оскільки юридично таке стягнення може накладатися виключно на водіїв – спеціальних суб'єктів, які керують механічними самохідними транспортними засобами, адже громадянам, які не є водіями, штрафні бали не нараховуються. Це стягнення накладалося на водія – власника транспортного засобу, оскільки система відслідковування ідентифікувала реєстраційний номер транспортного засобу, а не особу, яка ним керувала.

Це не єдина проблема, яка виникала під час застосування цього стягнення. Тому науковці неоднозначно сприйняли новелу про введення штрафних балів. На думку П.С. Лютикова, ідея впровадження штрафних балів була недоцільною, адже це питання містить безліч нюансів і суперечностей, які сучасне законодавство не прийняло до уваги, а зарубіжний досвід застосування такого стягнення практично не вивчався. На думку науковця, пропозиції авторів законопроекту щодо штрафних балів – це приклад з історії, коли видавалися індульгенції для прощення гріхів.

Так, водій отримував від держави на рік 150 балів, за які він міг вчинити певну кількість адміністративно-караних транспортних правопорушень. Ці бали просто списувалися з його «водійського рахунка», хоча інші норми законодавства за вчинення відповідних діянь надавали право стягувати штрафи або навіть позбавити водія права керувати транспортним засобом на певний строк. При цьому законодавством так і не було врегульовано низку питань, пов'язаних із застосуванням цієї санкції, зокрема щодо того, як знімати штрафні бали з юридичних осіб, з власників автомобілів, які не мають посвідчення водія. У той же час у всіх країнах, які використовують штрафні бали, вони спрямовані на додаткове стиmulювання водіїв до безпечного руху та недопущення повторності порушень [40].

Навряд чи можна однозначно погодитися з позицією автора про те, що штрафні бали є «індульгенцією» для водіїв. Вони накладалися за незначні транспортні правопорушення, які не завдавали матеріальної шкоди. Причому оперативність реагування дозволяла більш ефективно застосовувати таку обтяжуючу обставину як повторність.

Одним із недоліків накладання штрафних балів було списання за будь-яке з порушень, зафіксованих в автоматичному режимі, однакової кількості – 50 штрафних балів незалежно від складності, шкідливості протиправного діяння та інших ознак. На нашу думку, доречно вивчати й застосовувати досвід інших країн світу, в яких визначення кількості списаних чи нарахованих штрафних балів залежить від низки чинників: тривалості досвіду керування транспортним засобом, тяжкості правопорушення, наявності адміністративних стягнень у минулому, кількості правопорушень протягом останнього року, наявності майнових збитків вчинення правопорушення, добровільності й повноти їх відшкодування.



Так, у США система накладення штрафних балів за незначні транспортні правопорушення ефективно працює понад 30 років. Причому для накладання стягнення необхідно ідентифікувати саме водія, а не транспортний засіб. Варто зауважити, що протиправна поведінка водія впливає на суму штрафних балів, які з нього списуються, та на вартість страхового полісу: чим більше порушень, тим дорожчою буде страховка. Так, якщо з водія за рік було стягнуто понад 11 балів, то вартість такого полісу автоматично зростає майже на \$ 1000 на рік [4]. Тому водієві «невигідно» порушувати відповідні правила.

У Франції штрафні бали є додатковим видом стягнення. Молодим водіям, які вперше отримують посвідчення, нараховують 6 балів. Якщо протягом 3-х років вони не порушують ПДР, їм нараховується ще 6 балів, які можуть зніматися поза основним стягненням (за проїзд на червоний сигнал світлофора – 4 бали, за розмови по телефону – 2 бали, за невикористання ременів безпеки – 3 бали, за керування у нетверезому стані – 6 балів). За перевищення швидкісного режиму теж знімаються штрафні бали, але їх кількість залежить від рівня перевищення. Раніше зняті бали можуть повертатися водієві, який утримувався від вчинення транспортних правопорушень понад 6 місяців.

Критично мала кількість балів у водія свідчить про його небажання дотримуватися ПДР, що підставою для повторного навчання на курсах водіїв за рахунок водія. Це коштує в середньому до 500 євро, але дає можливість відновити половину втрачених балів. У випадках, коли водій втрачає 12 балів, його посвідчення вилучається на 6 місяців. Після закінчення цього строку та успішного складання теоретичного іспиту, а також за наявності позитивних результатів медичного огляду, водій отримує нове посвідчення та 12 балів. Нарахування та зняття балів здійснюється МВС автоматично при накладенні стягнень чи видачі посвідчень водія.

Аналогічна практика діє і в деяких інших країнах [5]. На жаль, в Україні вона не була відпрацьована. Незалежно від строків та кількості списаних штрафних балів повторне навчання до водіїв не застосовувалося. Відсутня й система стимулювання водіїв до повернення списаних балів, що не сприяло утвердженню та ефективному застосуванню такого покарання.

Система стягнення штрафних балів існує й у Грузії, де водієві надається 100 балів на рік, але їх списання здійснюється залежно від виду й тяжкості правопорушення. Так, невикористання ременів безпеки водієм та/або пасажиром на передньому сидінні передбачає стягнення у 5 балів; проведення розмов по мобільному телефону або вживання їжі чи напоїв за кермом під час водіння – 15 балів; невикористання мотошолома у водія та/або пасажира під час керування мотоциклом чи мопедом – 5 балів; керування транспортним засобом з тонованим склом – 5 балів; керування транспортним засобом особою, яка не має посвідчення водія належної категорії, – 15 балів; перешкоджання руху транспортних засобів із увімкненими світловими або звуковими сигнальними пристроями – 20 балів; перевищення дозволеної швидкості руху транспортного засобу, що спричинило аварійну ситуацію – 25 балів.

На відміну від України, де винесення постанови про притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень, зафіксованих в автоматичному режимі, здійснювалося без попередження водія (власника транспортного засобу), у Грузії водія обов'язково повідомляють про накладення такого стягнення, також він має бути повідомлений, якщо кількість знятих балів перевищить відмітку 20 і 50 балів. Це є своєрідним попередженням про те, що подальші вияви протиправної поведінки за кермом можуть мати більш суворі наслідки. Штрафні бали у Грузії застосовуються як основне або як додаткове стягнення.

Таким чином, для ефективного впровадження штрафних балів в Україні доречно доопрацювати процедуру застосування відповідного покарання у певних напрямках. Так, необхідно розробити методiku визначення кількості балів, які можуть бути зняті за вчинення конкретного транспортного правопорушення, та передбачити можливість відновлення втрачених штрафних балів за умови відсутності порушень ПДР водієм протягом 6 місяців.

Доречно запровадити обов'язковість інформування водія про день, місце і час вчинення ним правопорушення, кількість списаних балів і можливості щодо їх відновлення.



Необхідно визначити, що штрафні бали можуть зніматися з водія як у випадку автоматичного фіксування порушення ПДР, так і після виявлення відповідних порушень працівниками Національної поліції. У випадку встановлення фактів залучення водіями до відповідальності осіб, які не вчиняли правопорушення, що передбачає застосування покарання у вигляді штрафних балів (шляхом умовляння, підкупу, погроз) варто передбачати списання усіх залишків штрафних балів і неможливість їх поновлення протягом року, а також застосування альтернативного штрафним балам покарання, визначеного санкцією відповідної норми.

При накладенні стягнення у вигляді штрафних балів необхідно на виконання положень статті 280 КУаП враховувати особу правопорушника, тяжкість вчиненого, наявність фактів протиправних адміністративно-караних виявів поведінки в минулому та інші обставини [3]. Вичерпування кількості штрафних балів протягом року має передбачати застосування не тільки штрафу, а й додаткових адміністративних стягнень. Якщо штрафні бали у водія закінчилися, це означає, що він неодноразово протягом року вчиняв правопорушення [6, с. 106].

Оскільки штрафні бали надавалися водієві на рік, то варто визначити особливості встановлення ознаки повторності вчиненого протиправного діяння, якщо нове правопорушення водій здійснить після нового року, коли йому буде надано нову суму штрафних балів. На нашу думку, більш доцільною є практика Ізраїлю, коли певна кількість штрафних балів надається водієві лише один раз, але їх можна поновити за умови відсутності транспортних правопорушень протягом певного часу (від шести місяців до одного року) [7, с. 113]. Це стимулює водіїв не вчиняти нових правопорушень.

Висновки. Запровадження та подальша відміна штрафних балів започаткували дискусію між їх прибічниками і противниками. Одні науковці вважають, що запровадження штрафних балів було «індульгенцією» для водіїв, які за вчинені порушення залишалися непокараними. Інші наголошують, що таке стягнення робить покарання відчутним для водіїв з будь-яким рівнем доходу. Проте запровадження такого виду адміністративних стягнень має стати кроком вперед для приведення у відповідність українського законодавства з нормами європейського законодавства.

Штрафні бали є гуманним способом для притягнення порушника до відповідальності. Для ефективного застосування необхідно чітко визначити особливості їх застосування в Україні, до яких, на нашу думку, варто віднести такі:

- 1) визначити обґрунтовану кількість штрафних балів, які надаються водієві на рік;
- 2) мінімальна та максимальна сума штрафних балів, які знімаються з водія, мають залежати від виду правопорушення, тяжкості вчиненого, його можливих і реальних наслідків;
- 3) штрафні бали мають накладатися на правопорушення, які зафіксовані в автоматичному режимі чи виявлені працівниками Національної поліції під час виконання обов'язків з охорони правопорядку;
- 4) визначити порядок повідомлення водіїв про суму штрафних балів, яку з них було знято, та про день і місце вчинення правопорушення. Це дозволить уникати ситуацій з оскарженням як факту правопорушення, так і виду та міри покарання, що накладається на особу, а також не дозволить водіям покладати відповідальність за свої правопорушення на інших осіб;
- 5) доречно визначити систему заохочень до водіїв, які б дозволяли поновлювати витрачені штрафні бали протягом року. Застосування штрафних балів має стати способом дисциплінування водіїв, які можуть порушити ПДР, і виявом гуманного ставлення до осіб, які вчинили незначні проступки.

Список використаних джерел:

1. Правила дорожнього руху України. URL: <http://pdd.ua/ua/>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14.07.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 39. Ст. 372.



3. Доненко В.В. До питання скасування штрафних балів. Запорізькі правові читання : матеріали Щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 57–60.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

5. Портал автомобільних новин. URL: <http://automotoclub.info/category/statti/shtrafni-bali-dlya-vodiiiv.html>.

6. Матусяк С. Юристи попереджають, що законопроект про штрафні бали неконституційний. URL: <http://www.autocentre.ua/news/law/yuristi-poperedzhayut-scho-zakonoproekt-pro-shtrafni-balinekonstitutsiyuniy-mb-65110.html>.

7. Плетньова А.Є. Штрафні бали як інструмент забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні та Грузії: порівняльний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Т. 1. № 2. С. 104–106.

8. Калугин Є.П. Штрафні бали як вид адміністративного стягнення: зарубіжний досвід і його впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 4. С. 110–114.

