

Пане Законотворець, щось Ви там перемудрили

Звично посилаючись на недосконалість вітчизняної законодавчої бази, як правило, мало хто обтяжує себе конкретикою. Недосконала і все. Але саме недолуга конкретика законів несе конкретні негаразди. Бо неузгодженість в головах законотворців між тим, що «малось на увазі» і тим, що «конкретно написано», як раз і створює те законодавче «дишло», яким, при правозастосуванні, можна крутити кому куди заманеться.

Чому, наприклад, неконституційну¹ ст. 14-1 КУпАП, де до адміністративної відповідальності за порушення ПДР, що зафіксовано в автоматичному режимі, притягались власники (співвласники) транспортних засобів, замінили, по суті, такою самою ст. 14-2 КУпАП, де адміністративну відповідальність несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб²? Законотворець мабуть таки відчув, що воно вийшло якось не солідно, і «для вагомості», ще й додавав в дужках: «за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Виникає два питання до Законотворця:

- 1) А що заміна «власника транспортного засобу» на «особу, за якою зареєстровано транспортний засіб» зробило ст. 14-2 КУпАП більш конституційною, ніж ст. 14-1 КУпАП?
- 2) А що крім Закону «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» ці технічні засоби не повинні відповідати нормам технічного регулювання і вимогам щодо засобів виміральної техніки в сфері законодавчо регульованої метрології?

Якщо КСУ є послідовним і себе поважає³, то він має скасувати ст. 14-2 КУпАП на тих же підставах, що і ст. 14-1 КУпАП, бо попереднє його рішення з цього приводу Верховною Радою не виконано⁴.

Дехто вважає, що можна спробувати згенерувати нове рішення КСУ, яке відмінить рішення від 22 грудня 2010 року N 23-рп/2010. Розмірковувати можливо і так, але з таким же успіхом можна спробувати запхати зубну пасту назад до тюбика.

Щоб сприйняти непохитну обґрунтованість рішення КСУ треба згадати про таке:

По-перше, ми країна де визнається і діє принцип верховенства права і норми Конституції України є нормами прямої дії⁵.

По-друге, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод⁶.

По-третє, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень, в тому числі і в залежності від майнового стану⁷.

Далі маємо, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер⁸.

¹ Рішення КСУ від 22 грудня 2010 року N 23-рп/2010: «Визнати такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційними), статтю 14-1, частину шосту статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення».

² Відмінність між термінами «власники (співвласники) транспортних засобів» і «юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб» полягає в уточненні, що коли транспортний засіб належить декільком фізичним або юридичним особам (співвласникам), то за їх письмовою заявою реєструються за однією з таких осіб. Постанова КМУ від 7 вересня 1998 р. N 1388.

³ А КСУ повинен себе поважати, бо інакше як його рішення будуть поважати громадяни?

⁴ Рішення КСУ від 22 грудня 2010 року N 23-рп/2010: «Рекомендувати Верховній Раді України привести порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення 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 у відповідність до цього Рішення».

⁵ Ст. 8 КУ.

⁶ Ст. 22 КУ.

⁷ Ст. 24 КУ.

І нарешті, ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь⁹.

Давайте не упереджено розглянемо, що, насправді, являє собою процедура автоматичної фото/відео фіксації порушень ПДР: «технічні засоби» (сутністю яких Законотворець в ст. 14-2 КУпАП чомусь не став себе обтяжувати) повинні автоматично здійснювати контроль/вимірювання параметрів руху транспортних засобів у відповідності до встановлених обмежень швидкості/стоянки, сигналів регулювання дорожнього руху, дорожніх знаків і розмітки.

При виникненні формальних ознак події: перевищення/порушення наперед встановлених порогових параметрів та/або їх певної комбінації ці *технічні засоби* повинні автоматично визначити цю подію, як таку, що має ознаки порушення ПДР і здійснити автоматичну фото/відео зйомку транспортного засобу, тобто зробити фото/відео фіксацію.

Далі, спираючись тільки на дані фото/відео фіксації, за своїм «внутрішнім переконанням, керуючись законом і правосвідомістю»¹⁰, відповідна посадова особа виносить постанову про притягнення до адміністративної відповідальності особи, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Питання: скільки положень Основного закону України Законотворець порушив цією, нині чинною, процедурою? Так от - порушені всі конституційні положення, які перераховані вище¹¹.

Насправді, що може з упевненістю стверджувати орган (посадова особа), який оцінює дані фото/відео фіксації? Да тільки те, що на транспортному засобі з державним реєстраційним номером таким-то, в певному місці і часі, скоєна подія, що має ознаки порушення певного ПДР.

Вся інша надбудова над цим фактом робиться на припущенні, що за кермом сидів власник. Тобто за процедурою власник автоматично є підозрюваний. При цьому всі сумніви, що мають тлумачитись на користь підозрюваного, до уваги не беруться. Власник таким чином не є рівним перед законом: він підпадає під підозру лише за визначенням, а саме через його майновий стан – володіння конкретним авто. Факт винесення заочної постанови свідчить про «заочний» перехід власника від статусу підозрюваного до статусу обвинувачуваного поза гарантіями прав і свобод наданих Конституцією.

Звісно власнику надається можливість оскаржувати постанову у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд¹². Але при цьому на власника мимохідь покладається неконституційний обов'язок доводити свою невинуватість. Як тепер бути зі ст. 62 КУ, відповідно до якої «ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість»¹³?

От приблизно з такою адвокатською логікою доведеться стикнутися при впровадженні систем автоматичної фіксації порушень ПДР в Україні, за якою правозахисники, цілком за буквою і духом закону, спираючись на «історичне» рішення КСУ від 22 грудня 2010 року N 23-рп/2010, будуть вимагати визнання всіх постанов, що зроблені на підставі даних автоматичної фото/відео фіксації, незаконними.

Таким чином, якщо в Україні планується впровадити систему автофіксації порушень ПДР усерйоз і надовго, треба або міняти Конституцію, або вигадати щось ще.

Не можна сказати, що інші країни, свого часу, оминули цю проблему при впровадженні подібних систем у себе. Будь-які стабільні взаємовідносини між владою і громадянами

⁸ Ст. 61 КУ.

⁹ Ст. 62 КУ.

¹⁰ Ст. 252 КУпАП.

¹¹ Порушення статей самого КУпАП, наприклад, ст. 9, де «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) *дія чи бездіяльність*» і т.д. потребує окремого розгляду.

¹² Ст. 288-3 КУпАП

¹³ На додаток, ще й ст.63 КУ дозволяє повністю ігнорувати постанову тим, що «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів».

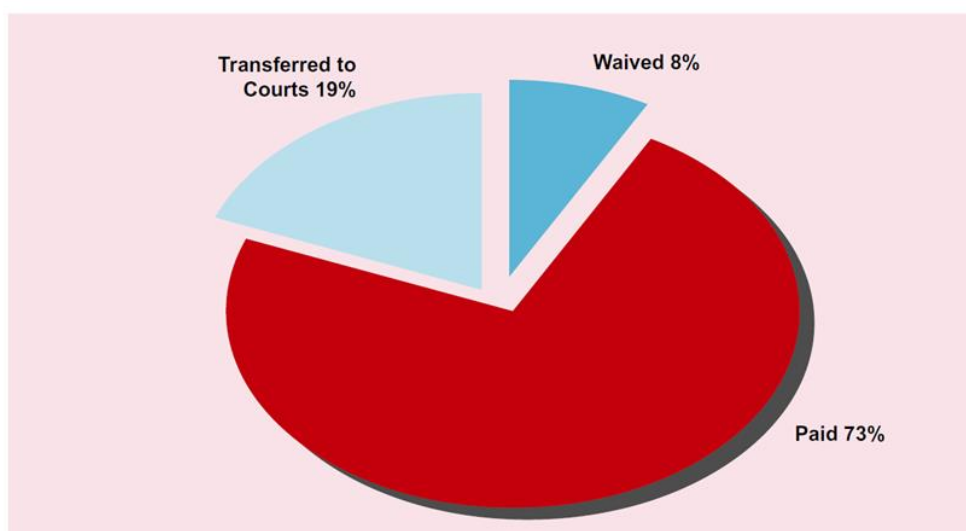
існують тоді, коли вони системно регулюються законодавством і історично набули усталеної взаємоприйнятної юридичної практики.

Давайте розглянемо, як цю проблему розв'язують в «оплоті демократії і свободи» - Сполучених Штатах Америки¹⁴.

По-перше у демократичному світі ніхто і ніколи, одразу і позаочі не звинуватить людину в тому, що вона є «offender», тобто злочинець. Там використовують більш толерантне визначення – «violation notice recipient», що можна перекласти, як «одержувач повідомлення про порушення».

Одержувачу повідомлення про порушення пропонується реагувати одним з трьох можливих способів: а) прийняти на себе відповідальність за порушення, тобто заплатити штраф; б) відмовитися від відповідальності за порушення, тобто надати відомості про дійсного порушника, в) або оскаржувати порушення на слуханні у суді. На діаграмі внизу наведено співвідношення повідомлень, які були проплачені (Penalties Paid), передані до департаменту судів (Transferred to Department for Courts) і анульовані (Waived)¹⁵.

Penalties Paid, Transferred to Department for Courts, and Waived – 26 June 2000 to 6 May 2001



Ігнорування повідомлення приведе до повторного повідомлення¹⁶, в якому будуть встановлені нові терміни і нагадування про накладання додаткових штрафів за прострочення, втрату можливості оскаржувати штраф, позбавлення можливості перереєстрації автомобіля або ліцензії, призупинення дії ліцензії, загроза іммобілізації транспортного засобу (наприклад, «черевиком») або накладення арешту на автомобіль. Прострочені порушення також можуть бути направлені до колекторського агентства по стягненню боргів з порушників податкових декларацій.

Но головний механізм зворотного зв'язку знаходиться не на рівні окремого повідомлення про порушення. Головний механізм стимулювання (примушення) водіїв до дотримання ПДР - це система національного рівня і називається вона Official Driver Record (ORD) – що можна перекласти, як «офіційний запис про водія». Від штату до штату мають місце відмінності і нюанси, але основна ідея полягає в тому, що нічого не проходить без сліду: від видачі водійської ліцензії до останньої дороги в один бік – все занесено до ORD¹⁷ спеціальним Bureau of Motor Vehicles (BMV) – Бюро автотранспортних засобів.

Крім даних про особу і її адресу в ORD містяться відомості про водійську ліцензію, а саме:

- унікальний номер ліцензії;

¹⁴ Ми начебто створювали подібну систему, але при копіюванні недотримались нюансів і отримали не життєздатну модель взаємодії влади і водіїв.

¹⁵ Controller and Auditor-General. Bringing Down the Road Toll: the Speed Camera Programme. April 2002.

¹⁶ Наприклад, в Новій Зеландії станом на 2001 року повторне повідомлення видано 57,1% правопорушників.

¹⁷ Де-хто в Америці вважає це найбільшим потуранням демократії.

- тип базової ліцензії;
- строк дії (кінцева дата);
- поточний статус ліцензії або ідентифікації (призупинені, анульовані, тощо);
- поточний статус штрафних балів (Driver Points) за порушення ПДР;
- номер соціального страхування.

Ключове значення має використання штрафних балів і суспільне ставлення до ORD.

- 1) Не важливо яким чином нараховуються і списуються штрафні бали в різних штатах, головне, що ці бали становлять «головну біль» для порушників і є суттєвим стимулом дотримання ПДР, бо, крім всього, враховуються страховими компаніями при нарахуванні чергових страхових внесків. Існують штати де вага одного штрафного балу може становити 25-35% від суми страхового внеску.
- 2) Відношення до ORD підняте до загальнонаціонального сприйняття. При конкурсі на будь-яку посаду (не тільки на посаду професійного водія) обов'язково враховується витяг з цього документу.

Тому кожний водій в США знає, що будь-які його дії, пов'язані з порушенням ПДР, не кажучи вже про скоєні з його вини ДТП, не можуть минуться безслідно. Держава виховує громадян через примушення до дотримання ПДР (enforcement traffic rules) і при цьому дуже з великою обачністю ставиться до основних прав і свобод, наданих громадянам Конституцією 1787 року.

В Україні, в якомусь наближенні, існує база даних водіїв, в якій безумовно є дані про водія і його водійські права. У нас є навіть недолуга система штрафних балів¹⁸, яку не критикував тільки лінивий. Поки що виходить так, що чомусь (мабуть з «великою щедрої душі»), Законотворець кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, «під ялинку» на Новий рік, робить подарунок у вигляді чергових 150 балів, списуючи всі «гріхи» за поточний рік. Таким чином, під кінець року бали становлять «товаром що швидко псується». До того ж вочевидь, що сім'я, наприклад, з чотирьох осіб матиме щорічний ресурс з 600 балів. Це вже не кажучи про цілком можливі «Інтернет-аукціони» з реалізації «зайвих» штрафних балів.

Ні пане Законотворцю, щось ви тут перемудрили, бо мабуть далі заголовків закордонні джерела не читаєте. А у Великій Британії, наприклад, відраховані штрафні бали анулюються через три-сім років, в залежності від тяжкості порушення. От вам і стимул не порушувати і не торгувати балами.

Тобто штрафні бали мають бути, але вони не повинні бути щорічним бонусом (індульгенцією) для порушників. Вони повинні стати основною турботою тих, хто має право керувати транспортним засобом. Тоді можна буде вистроїти більш прийнятну для суспільства (і страхових кампаній) адвокатську логіку, не порушуючи конституційні гарантії прав і свобод.

Наприклад. Якщо речі назвати своїми іменами, то діюче законодавство дозволяє порушнику уникнути відповідальності за порушення ПДР, що зафіксоване в автоматичному режимі, через посилання на ст. 63 КУ. І якщо громадянин не йде на співпрацю з владою, а статистика непроплачених штрафів свідчить, що транспортний засіб, який йому належить, систематично порушує ПДР, тобто є фактором підвищеної небезпеки, то держава має виконати свій обов'язок і забезпечити безпеку життя і здоров'я для решти учасників дорожнього руху. Таким чином, необхідно створити легітимний механізм, що дозволяє тимчасово вилучати з обігу потенційно небезпечний транспортний засіб до з'ясування обставин.

Світовий досвід свідчить, що саме по собі впровадження системи автоматичної фіксації порушень ніколи не спрацює на кінцевий результат – підвищення безпеки дорожнього руху. Воно повинно стати одним з елементів системного комплексу впливів на поведінку учасників дорожнього руху на дорозі, а саме примушення і стимулювання водіїв до сумлінного дотримання ПДР.

¹⁸ Ст. 27-1 КУпАП: Кожному громадянину, який має право керування транспортним засобом, щороку з початку року (з дня отримання права керування транспортним засобом) і до кінця року нараховується 150 балів.