

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.53>

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ЗАКОННОСТІ СЕРЕД ПРИНЦИПІВ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Миргородська О.М.,

аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності ДДУВС
<https://orcid.org/0000-0003-1172-957X>

Миргородська О.М. Місце та роль законності серед принципів застосування заходів адміністративного примусу.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел визначено місце та роль законності серед принципів застосування заходів адміністративного примусу. З'ясовано сутність принципів як особливої сукупності об'єктивних та суб'єктивних засад, керівних ідей та визнаних закономірностей, спрямованих на досягнення оптимальних варіантів будь-якої процесуальної діяльності, в тому числі й спрямованої на застосування заходів адміністративного примусу.

Виділено принципи застосування заходів адміністративного примусу, серед яких принципи: обґрунтованості; справедливості, що є вирішальним регулятором суспільних відносин, та полягає у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню; доцільності, тобто відповідності примусового заходу (у тому числі адміністративного покарання) цілям реалізації норм адміністративно-примусового законодавства; невідворотності застосування заходів примусу й насамперед покарання, що означає його неминучість; гуманного ставлення до людини незалежно від того чи є особа правопорушником, чи ні; рівного (недискримінаційного) ставлення до осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів; відкритості та прозорості застосування заходів примусу, що передбачає надання можливості всім зацікавленим особам отримувати достовірну інформацію про суб'єкта адміністративної юрисдикції, діяльність якого безпосередньо зачіпає права та законні інтереси фізичних або юридичних осіб; своєчасності застосування примусових заходів, що означає їх використання без затримок та відповідно до чинного законодавства задля забезпечення дотримання встановлених державою правил, норм і стандартів.

Підкреслено значення принципу законності як важливої та невід'ємної засади застосування заходів адміністративного примусу, що є фундаментальною основою правової держави, який гарантує рівність перед законом, справедливість та передбачуваність правових норм, служить керівним

початком у процесі законотворчості та реалізації норм права; сприяє запобіганню зловживанням, захисту прав і свобод громадян і підтримки довіри до правової системи, дозволяє балансувати необхідність забезпечення безпеки суспільства та повагу до прав і свобод кожного індивідуума.

Визначено характерні ознаки принципу законності застосування заходів адміністративного примусу.

Ключові слова: примус, адміністративний примус, принцип, законність, дотримання законності, принципи застосування заходів адміністративного примусу.

Myrhorodska O.M. The place and role of legality among the principles of applying measures of administrative coercion.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, defines the place and role of legality among the principles of applying measures of administrative coercion. The essence of the principles as a special set of objective and subjective principles, guiding ideas and recognized regularities, aimed at achieving optimal options for any procedural activity, including the application of administrative coercion measures, has been clarified.

The principles of applying measures of administrative coercion are highlighted, including the principles of: reasonableness; justice, which is a decisive regulator of social relations, and consists in an equal legal scale of behavior and in the proportionality of legal responsibility to the offense committed; expediency, i.e. compliance of coercive measures (including administrative punishment) with the goals of implementing the norms of administrative coercive legislation; the inevitability of the application of coercive measures and, above all, punishment, which means its inevitability; humane treatment of a person regardless of whether the person is a criminal or not; equal (non-discriminatory) treatment of persons subject to coercive measures; openness and transparency of the application of coercive measures, which involves providing all interested persons with the opportunity to receive reliable information about the subject of administrative jurisdiction, whose activities

directly affect the rights and legitimate interests of individuals or legal entities; the timeliness of the application of coercive measures, which means their use without delay and in accordance with the current legislation to ensure compliance with the rules, norms and standards established by the state.

The importance of the principle of legality as an important and integral basis for the application of administrative coercion measures is emphasized, which is the fundamental basis of the rule of law, which guarantees equality before the law, fairness and predictability of legal norms, serves as a guiding principle in the process of law-making and implementation of legal norms; contributes to the prevention of abuses, the protection of the rights and freedoms of citizens and the maintenance of trust in the legal system, allows balancing the need to ensure the safety of society and respect for the rights and freedoms of each individual.

Characteristic features of the principle of legality of the application of administrative coercion measures have been determined.

Key words: coercion, administrative coercion, principle, legality, observance of legality, principles of application of administrative coercion measures.

Постановка проблеми. Застосування примусових заходів є невід'ємною ознакою держави та гарантією ефективної дії права як регулятора суспільних відносин. Попри встановлення нормами позитивного права робочих параметрів безпосередньої реалізації нормативних приписів, в юридичній практиці застосування заходів адміністративного примусу не завжди відбувається у повній відповідності до правових норм. Порушення процесуальних вимог застосування примусових заходів перешкоджають реалізації справжнього його призначення у праві, нівелюючи соціально-правовий результат, закладений у відповідних нормах права. Більше того, кожне порушення законності під час застосування заходів примусу підриває авторитет державної влади, знижує її легітимність і несе у собі потужний руйнівний потенціал, що загрожує стабільності суспільного та державного життя, негативно впливаючи на стан підтримання публічного порядку та безпеки.

Застосування примусових заходів має ґрунтуватися на певних принципах, які забезпечують справедливість, законність і повагу до прав і свобод громадян. Принципи відображають глибинний зміст застосування заходів адміністративного примусу, сутність, функції та форми їх реалізації, визначають поведінку як суб'єктів адміністративної юрисдикції, так і фізичних та юридичних осіб, до яких вони застосовуються. Іншими словами принципи виступають своєрідним фундаментом, на якому базується практика застосування примусових заходів. Правильне та неухильне дотримання суб'єктами правозастосування зако-

нодавчо визначених принципів є передумовою узгодженості законодавства, одноманітності правозастосовної практики, характеризують правову природу та призначення адміністративно-примусової діяльності. Принципи відображають характеристики чинного адміністративного законодавства, визначають тенденції його розвитку та впливають на формування правозастосовної практики на умовах справедливості, доцільності, ефективності та об'єктивності застосування заходів примусу. Їхнє нормативне закріплення вносить конкретність і стійкість в управлінське середовище, дозволяє повніше уявити структуру, функції оновленого державного механізму. Нині поступово набувають нормативного закріплення принципи, що дозволяють пристосувати механізм держави до нових умов – принцип компенсуючих обмежень, принцип «дозволено лише те, що дозволено законодавством», принцип «прозорості» державних органів, принцип етичності. Всі вони прямо чи опосередковано спрямовані на організацію роботи державних службовців та їхню належну взаємодію з суспільством. З поміж інших концептуальних засад застосування заходів адміністративного примусу найбільш виразно виділяється принцип законності, що є фундаментальною основою правової держави, маючи важливе значення для стабільності, розвитку та захисту прав громадян у суспільстві.

Стан наукової розробки проблеми. Необхідність дослідження проблем ефективного застосування адміністративно-примусових заходів суб'єктами адміністративної юрисдикції підтверджується матеріалами правозастосовної практики та результатами багатолітньої наукової розвідки. Варто згадати дисертаційні дослідження Р.С. Мельника «Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю», А.В. Пугача «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», А.О. Поліщук «Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією», І.С. Гриценка «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права», Д.А. Савчук «Адміністративно-правове забезпечення застосування заходів примусу правоохоронними органами України», А.В. Теремілова «Забезпечення законності в порядку оскарження рішень в справах про адміністративні правопорушення», В.В. Башкатової «Захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві» та ін. Разом з тим, проблематика принципів застосування заходів адміністративного примусу та визначення місця та ролі серед них законності потребує додаткового висвітлення.

Тому **метою статті** є з'ясування місця та ролі законності серед принципів застосування заходів адміністративного примусу.

Виклад основного матеріалу. Застосування примусових заходів має ґрунтуватися на певних принципах, які забезпечують справедливість, законність і повагу до прав і свобод громадян. Ці принципи є основою справедливого та законного застосування примусових заходів та сприяють дотриманню прав і свобод громадян при здійсненні державного контролю та забезпеченні безпеки суспільства. Саме принципи характеризують порядок здійснення регулюючого впливу на відповідні правовідносини [1, с. 12]. Так само в науці принципи розуміються як основоположні ідеї, наукові положення певного виду державної діяльності [2, с. 165].

Принципи являють собою особливу сукупність об'єктивних та суб'єктивних засад, керівних ідей та визнаних закономірностей, спрямованих на досягнення оптимальних варіантів будь-якої процесуальної діяльності, в тому числі й спрямованої на застосування заходів адміністративного примусу.

Загальноправову основу застосування заходів адміністративного примусу становлять такі базові конституційні цінності, як «відповідність обмеження прав і свобод громадян конституційно значимим інтересам і цілям, ясність і визначеність правових норм, що стосуються цих обмежень, юридична рівність, заборона надання зворотної сили закону, які погіршують становище громадян, гарантія чесного адміністративного процесу, загальність і гарантованість судового захисту при адміністративно-деліктного переслідуванні», які відповідають визнаним міжнародно-правовим принципам: найбільшого сприяння індивіду, невід'ємності прав і свобод людини та їх захисту, а також рівноправності всіх людей і заборони дискримінації, неподільності громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав і свобод людини, дотримання фундаментальних прав і свобод людини тощо [3, с. 45].

Застосування заходів адміністративного примусу за слушним переконанням О.С. Фролова, має будуватися на принципах стримування, заподіяння якнайменшої шкоди, співрозмірності та достатності [4, с. 103]. Аналогічної думки дотримується Р.С. Мельник, стверджуючи, що при застосуванні заходів примусу суб'єкти адміністративної юрисдикції мають чітко дотримуватися принципів законності та доцільності, які вимагають відшукувати такі засоби, які є мінімально необхідними для відвернення шкідливих наслідків. При цьому у всіх випадках повинна бути дотримана відповідність між вибраним заходом примусу і характером порушення [5, с. 29-30].

Як стверджують адміністративісти, примусові заходи у минулому враховували такі принципи: заходи фізичної або моральної дії мали відповідати протиправним діям порушника, розміру шкоди, що заподіюється проступком; застосуванню каральних санкцій повинні були передувати проти-

дія правопорушнику, а припинення протиправних дій означало й припинення примусових заходів; законність застосування фізичної сили мала бути підтверджена або спростована при оскарженні підозрюваним звинувачення в здійсненні правопорушення, дій посадових осіб в процесі судового контролю [6, с. 65-66].

Серед принципів застосування заходів адміністративного примусу найбільш виразно виділяються принципи:

– обґрунтованості, що є процесуальною основою застосування адміністративно-примусових заходів та полягає у встановленні факту вчинення особою конкретного правопорушення або його відвернення через використання системи юридичних доказів, фактів (предметів, показань свідків, документів тощо), здобутих у встановлених законом формах та порядку під час об'єктивного, всебічного та аргументованого дослідження обставин справи;

– справедливості, що є вирішальним регулятором суспільних відносин, та полягає у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [7]. Принцип справедливості, закріплений ст. 8 КУпАП, вказує на те, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Встановлення принципу справедливості як основи застосування заходів адміністративного примусу відповідає «Рекомендації № К. (91) 1 комітету міністрів Ради Європи», де зазначено, що жодна адміністративна санкція не може бути застосована за діяння, яке на момент його вчинення не було поведінкою, що суперечить чинним нормам. Якщо діяння на момент його вчинення тягне за собою застосування найменш тяжкої санкції, то за нього не може бути накладено встановлене згодом суворіше покарання. Набрання чинності менш репресивними положеннями після вчинення діяння зараховується на користь особи, стосовно якої адміністративний орган влади розглядає можливість застосування санкції [3, с. 12];

– доцільності, тобто відповідності примусового заходу (у тому числі адміністративного покарання) цілям реалізації норм адміністративно-примусового законодавства, що дозволяє індивідуалізувати санкції, врахувати різні обставини скоєння адміністративного правопорушення, забезпечити дотримання правил, норм і стандартів в різних сферах публічного адміністрування, підтримку правопорядку, ефективне використання ресурсів, дотримання процедур та забезпечення ефективності роботи суб'єктів адміністративної юрисдикції. Визначення доцільності застосування примусових заходів залежить від низки факторів та обставин, таких як характер і суспільна небезпечність скоєного правопорушення, потен-

ційна загроза суспільству або іншим особам, альтернативні заходи, доступні для досягнення мети та інші міркування справедливості та суспільної користі. Доцільність застосування адміністративно-примусових заходів має бути пропорційною і необхідною для досягнення законних цілей, а це означає, що заходи мають бути відповідними та співвідносними з суспільною небезпечністю певного правопорушення. До прикладу слід використовувати практику застосування вогнепальної зброї, як поліцейського заходу примусу, для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти. Така можливість застосування зброї визначається п. 5 ч. 4 статті 46 Закону України «Про Національну поліцію» [8], проте «не в усіх злочинах буде доцільним її застосування, адже існують такі кримінальні порушення, де зброя може не застосовуватися, або навпаки, її застосування, навіть в узгодженні з законом буде виглядати неправильно та неетично» [9, с. 322–324], або іншими словами – недоцільно. Оцінка доцільності застосування примусових заходів є складним процесом, який вимагає зважування різних факторів і контекстуального аналізу;

– невідворотності застосування заходів примусу й насамперед покарання, що означає його неминучість. Тобто за змістом цього принципу жодне правопорушення чи будь-яка суспільно небезпечна поведінка не повинні залишатися безоціненими з боку держави та громадськості. Однак цей принцип не завжди виконується, адже непоодинокими є випадки неефективного застосування примусових заходів, невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень, декларативність застосування адміністративних стягнень тощо;

– гуманного ставлення до людини не залежно від того чи є особа правопорушником, чи ні. Згідно з міжнародними нормами посадові особи із підтримання правопорядку не застосовують вогнепальної зброї проти людей, за виключенням випадків самооборони або захисту інших осіб від неминучої загрози смерті або серйозного поранення;

– рівного (недискримінаційного) ставлення до осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів, в частині унеможливлення привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [10];

– відкритості та прозорості застосування заходів примусу, що передбачає надання можливості всім зацікавленим особам отримувати достовірну інформацію про суб'єкта адміністративної юрисдикції, діяльність якого безпосередньо зачіпає права та законні інтереси фізичних або юридичних

осіб. Така діяльність має бути прозорою і відкритою для громадського контролю. Крім цього, при застосуванні примусових заходів необхідно враховувати особливі потреби та вразливість певних категорій осіб, таких як діти, інваліди, вагітні жінки або особи з психічними захворюваннями. Це вимагає розробки спеціальних заходів та механізмів, які забезпечать їх захист та благополуччя;

– своєчасності застосування примусових заходів, що означає їх використання без затримок та відповідно до чинного законодавства задля забезпечення дотримання встановлених державою правил, норм і стандартів; негайне запровадження після встановлення факту порушення адміністративних норм. Своєчасність застосування заходів адміністративного примусу є важливою передумовою для забезпечення ефективності та справедливості системи правозастосування. Відстрочення або неправильне застосування таких заходів може призвести до ухилення від адміністративної відповідальності та порушення законності.

Найбільшими повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу наділено працівників органів та підрозділів Національної поліції України. Більше того, керівні принципи застосування поліцією заходів примусу, а також процедурні аспекти та обмеження щодо інтенсивності застосування спеціальних засобів поліцейськими визначено міжнародними документами. Зазначені керівні принципи знайшли продовження й у чинному законодавстві, де зокрема у статті ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що обраний поліцейський захід повинен бути:

а) законним, тобто визначеним у законах;

б) необхідним, тобто: 1) якщо для виконання повноважень поліції неможливо використати інший захід; 2) якщо застосування іншого засобу буде неефективним; 3) якщо такий захід заподіяв би найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам;

в) пропорційним, тобто якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він був застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди;

г) ефективним, тобто якщо застосування поліцейського заходу забезпечує виконання повноважень поліції [8].

Отже, поряд із вказаними вище слід також згадати ще один важливий та невід'ємний принцип застосування заходів адміністративного примусу. Мова йде про принцип законності, що є фундаментальною основою правової держави, який гарантує рівність перед законом, справедливість та передбачуваність правових норм, служить керівним початком у процесі законотворчості та реалізації норм права; сприяє запобіганню зловживан-

ням, захисту прав і свобод громадян і підтримки довіри до правової системи, дозволяє балансувати необхідність забезпечення безпеки суспільства та повагу до прав і свобод кожного індивідуума.

На жаль, практична реалізація принципу «на основі та виконання закону» насправді є не цілком задовільною, оскільки не налагоджений механізм дії закону, та й його якість, як зазначалося, залишає бажати кращого.

Висновок. Таким чином, законність, як принцип застосування заходів адміністративного примусу, є основним початком їх реалізації та пов'язаний із неухильним дотриманням правових норм. Законність визначає верховенство закону в регулюванні конкретних суспільних відносин, а також неухильне виконання запропонованих законом правил. На протигагу іншим принципам законність: 1) є визначальною передумовою застосування адміністративно-примусових заходів; 2) передбачає виключний перелік підстав розгляду уповноваженими органами та посадовими особами лише тих справ, що їм підвідомчі, а обрання виду і розміру стягнення в межах наданих повноважень; 3) є стримуючим фактором порушень прав громадян з боку суб'єктів адміністративної юрисдикції, інструментом попередження незаконного або необґрунтованого застосування таких заходів; 4) передбачає дотримання низки процедурних і процесуальних умов, санкціонування або отримання дозволу відповідних посадових осіб на здійснення деяких дій, додержання низки обмежень і заборон під час застосування таких заходів; 5) має власну сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку діяльності державних органів, їх посадових осіб, спрямованих на недопущення порушень в діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, тих вимог і приписів, які закріплені в діючих законах і підзаконних актах, якими вони користуються в своїй повсякденній роботі; 6) є гарантією справедливості та захисту прав і свобод громадян, елементом стабільності та передбачуваності у суспільстві; 7) забезпечується різними видами контрольної діяльності, різними способами реагування державних органів на звернення громадян із метою правової охорони і захисту їхніх прав і свобод; здійсненням спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у різних сферах публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Органи державної влади України : монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
2. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред.. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
3. Пугач А.В., Собакарь А.О. Теорія і практика застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: монографія. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2020. 195 с.
4. Поліщук А.О. Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією: дис. ... канд. юрид наук. К., 2017. 178 с.
5. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 211 с.
6. Гриценко І.В. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 428 с.
7. Татаров О. Безальтернативність тримання під вартою порушує презумпцію невинуватості та призводить до свавільного застосування заходів примусу URL: <https://zib.com.ua/ua/137562.html>.
8. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
9. Валєєв Р.Г., Жирко Н.С. Застосування поліцейських заходів примусу: проблеми унормування та правозастосування. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. тактич. та спец.-фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків : ХНУВС, 2019. 364 с.
10. Савчук Д. Принципи застосування заходів примусу правоохоронними органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/32.pdf>.