

УДК 342.5

ЛЕГКА О.В.

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Статтю присвячено аналізу норм чинного адміністративного законодавства в частині адміністративної відповідальності, дослідженню спірних (колізійних) моментів реалізації принципів справедливості та законності під час застосування заходів адміністративного примусу та з'ясуванню способів оптимізації або шляхів удосконалення його реалізації в адміністративному законодавстві України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний примус, принципи, міжнародний стандарт, законність, справедливість.

Статья посвящена анализу норм действующего административного законодательства в части административной ответственности, изучению спорных (коллизийных) моментов реализации принципов справедливости и законности при применении мер административного принуждения и выяснению способов оптимизации или путей совершенствования его реализации в административном законодательстве Украины.

Ключевые слова: административная ответственность, административное принуждение, принципы, международный стандарт, законность, справедливость.

The article is devoted to the analysis of the norms of the current administrative legislation in terms of administrative liability, the investigation of the controversial (conflict) moments of the implementation of the principles of justice and legality during the application of measures of administrative coercion. The clarification of the methods of optimization or ways to improve its implementation in the administrative legislation of Ukraine investigates.

Key words: administrative responsibility, administrative coercion, principles, international standard, legality, justice.

Постановка проблеми. Імплементация національного адміністративно-деліктного законодавства до міжнародних стандартів передбачає не тільки наукове розроблення такої системи адміністративно-деліктних принципів, яка б відповідала об'єктивним умовам розвитку суспільства, держави і права, втілювала б у собі загальні ідеї, покладені в основу всієї правової системи, не суперечила позиціям моралі і гуманізму, що склалися в суспільстві, та основам адміністративно-деліктної політики держави щодо напрямів адаптації національного законодавства до європейського, а й включає розроблення практичних рекомендацій для правозастосовних органів щодо втілення принципів у нормативному матеріалі [1, с. 163].

У процесі проведення адміністративної реформи в Україні передбачено розширення і модифікацію діапазону застосування заходів відповідальності щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки) [2, с. 3]. Критерієм справедливості є відповідність законності природному праву, устрою, що існує, традиціям та звичаям. Оскільки законність є загальносуспільною категорією, що не лише поширюється на все суспільство, а й відображає його інтереси.

Без додержання принципу законності під час застосування заходів адміністративної відповідальності неможливо побудувати справедливе суспільство, де належним чином захищаються права та свободи людини. Законність часто ототожнювалася із справедливістю як виявом до-

сконалості закону в процесі регулювання суспільних відносин [3, с. 65–66]. Тому актуальність принципів законності та справедливості очевидна як у теоретичному, так і в практичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності загалом досліджували такі вчені: Є.В. Додін, І.К. Ігошев, С.В. Ківалов, Я.І. Кінаш, Л.В. Коваль, Т.О. Коломосьць, Д.М. Лук'янець, М.П. Легецький, О.М. Музичук, І.Д. Пастух, О.І. Остапенко, О.П. Рябенко, О.В. Синьов, Ю.О. Тихомиров, Н.П. Христинченко та інші. Разом з тим потребує додаткового, комплексного дослідження питання, пов'язане з реалізацією принципів законності та справедливості, які є основоположними для інституту адміністративної відповідальності.

Загалом поняття законності нерозривно пов'язане з такими інститутами і сторонами державно-правового життя суспільства, як функції держави, правотворчість, форми реалізації права, демократія, права, свободи і обов'язки особистості. Інститут адміністративної відповідальності виступає складовою державного механізму забезпечення законності.

Тому **метою статті** є аналіз норм чинного адміністративного законодавства в частині адміністративної відповідальності, виокремлення спірних (колізійних) моментів реалізації принципів законності та справедливості під час застосування заходів адміністративного примусу та з'ясування способів оптимізації або шляхів удосконалення їх реалізації в адміністративному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. У визначенні проблем додержання принципів законності та справедливості під час застосування примусу як заходу адміністративної відповідальності варто дотримуватися комплексного підходу, який дозволить врахувати як суто теоретичний, так і практичний фактори, що можуть вплинути на їх зміст та сприятимуть подоланню суперечностей між теорією і практикою.

Отже, як справедливо відзначає О.А. Лукашева, основа законності – це, по-перше, наявність системи норм, які правильно відображають об'єктивні потреби суспільного розвитку і волю народу, а, по-друге, їх суворе і неухильне втілення в життя. Тільки єдність цих складових елементів забезпечує істинну законність у суспільстві. Наявність науково обґрунтованого законодавства, що відображає об'єктивні закономірності суспільного розвитку, не може забезпечити реалізації ідей, які стоять перед суспільством, якщо норми законодавства не проводяться в життя, якщо його приписи порушуються. З іншого боку, реалізація правових актів, що суперечать законам суспільного розвитку, народній волі, також заподіює шкоду інтересам суспільства [4, с. 24–25].

О.В. Синьов у своєму дисертаційному дослідженні приділяє увагу аналізу принципів, на яких ґрунтується застосування адміністративних стягнень, – законності, невідворотності, індивідуалізації відповідальності, заборони на притягнення до адміністративної відповідальності двічі за одне і те саме правопорушення, відповідальності лише за провину, гуманізму, доцільності, гласності та ін. Розглянуто також загальні правила накладення адміністративних стягнень за проступки, що посягають на права і свободи громадян [5, с. 10].

Таким чином, очевидно є необхідність переосмислити поняття законності та справедливості, застосувавши системний підхід до розкриття сутності принципів адміністративної відповідальності. Аналіз згаданих принципів дозволить напрацювати єдиний підхід для успішної імплементації міжнародно-правових стандартів у сфері адміністративної відповідальності.

Застосування заходів адміністративного примусу в контексті адміністративної відповідальності неухильно слідує нормам законодавства, які мають відображати собою справедливість.

Водночас законність та справедливість аж ніяк не мають перебувати у суперечності під час застосування заходів адміністративного примусу. Більше того, вони мають бути взаємодоповнювальними задля уникнення порушення прав, свобод та законних інтересів осіб.

Домінуюче у радянській юридичній науці розуміння законності виключно як суворого і неухильного виконання законів і підзаконних нормативних актів усіма суб'єктами радянського права не виправдано звужує сутність даного поняття. На думку В.В. Самохвалова, таке бачення розширює розуміння законності і дає місце для існування справедливості. Надане визначення законності правильно акцентує увагу на вимозі дотримуватися закону і здійснювати дії, пов'язані з реалізацією можливостей, передбачених законом. Водночас лише вимога точного і неухильного додержання норм права, без врахування практики демократії, реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків, не розкриває повністю змісту законності, перетворює її на формальне зобов'язання, не залежно від того, чи відображає воно істинну справедливість, чи ні [3, с. 69, 70].

На думку Я.І. Кінаш, інститут адміністративної відповідальності, що передбачає застосування державного примусу щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки),

започатковує положення про те, що міри відповідальності у правовій сфері можуть трансформуватися шляхом певних видозмін. Зокрема йдеться про можливі відхилення у застосуванні заходів примусу у випадках, передбачених законом. Автор зазначає, що, використовуючи таке явище, як трансформація заходів юридичної відповідальності щодо осіб, які вчинили правопорушення того чи іншого виду, законодавець забезпечує реальне наповнення принципу справедливості, гуманний і індивідуальний підхід до вибору конкретного заходу щодо конкретної особи [2, с. 10, 16].

Тож теоретична концепція законності має бути певним емпіричним узагальненням, що не суперечить людському досвіду. Це підкреслює об'єктивний характер явища і виключає можливість суб'єктивно-ідеалістичного його тлумачення. Матеріальна обумовленість законності реалізується в її змісті через нормативно-правові акти, що закріплюють основні положення і принципи економічного ладу суспільства. Тобто, законність виконує роль «посередника», який немов «переносить» право в площину реального здійснення прав і обов'язків громадян [3, с. 71].

Варто зазначити необхідність додержання загальних вимог до застосування заходів адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 1 Загальної декларації прав людини всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і мають діяти стосовно один до одного в дусі братерства [6]. Таким чином положення цієї статті закріплює передумови існування принципу законності та справедливості.

Водночас варто відзначити, що положення ст.ст. 7, 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7] у цілому відповідають міжнародно-правовим актам. Відповідно до згаданих норм ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом. Отже, нема адміністративної відповідальності без вказівки на те в законі.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого дотримання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності із законом.

Положення ст. 7 КУпАП у цілому відповідають і «Рекомендації № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій» [8], де запропоновано перелік необхідних принципів, за допомогою яких визначається ефективність процедур застосування норм адміністративно-деліктного права. Цей перелік складається з восьми принципів, які у своїй сутності відображають необхідні умови, яких варто дотримуватися під час застосування заходів адміністративного примусу. З-поміж них передбачено принцип, відповідно до якого адміністративні санкції та обставини, за яких вони можуть бути застосовані, визначаються законом [1, с. 162].

Відповідно до вітчизняного адміністративного законодавства принцип справедливості, передбачений у ст. 8 КУпАП. Так, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Відповідно до другого принципу «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» 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.

Крім того, відповідно до третього принципу «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» до особи не може бути двічі застосовано адміністративну санкцію за те саме діяння на підставі тієї самої правової норми або інших правових норм, що захищають той самий суспільний інтерес. Водночас, якщо те саме діяння спричиняє процесуальні дії з боку декількох адміністративних органів влади на підставі правових норм, що захищають відмінні соціальні інтереси, кожний з цих органів має враховувати покарання, що вже раніше були застосовані у зв'язку з цим діянням [1, с. 161].

Четвертий принцип «Рекомендацій № R (91) 1 комітету міністрів Ради Європи» передбачає, що дії адміністративних органів влади проти неправомірних діянь потрібно вчиняти у розумні строки. Якщо адміністративний орган влади розпочав адміністративне провадження із застосування санкції, він зобов'язаний діяти, залежно від обставин справи, із розумною швидкістю. Своєю чергою Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у ст. 6 закріплює право на справедливий суд, де передбачає, що кожен має право на справедливий і публіч-

ний розгляд його справи упродовж розумного строку [9]. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах теж містить вимогу щодо судового розгляду упродовж розумного строку [10].

У разі застосування адміністративних санкцій, окрім сформульованих у Резолюції (77) 31 [11] принципів справедливої адміністративної процедури, що застосовуються до адміністративних актів, варто керуватися такими особливими принципами, як: 1) особа, стосовно якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції, попередньо інформується щодо фактів, які їй ставляться у вину; 2) вона має достатньо часу для підготовки свого захисту залежно від складності справи та суворості санкцій, що можуть бути застосовані; 3) вона або її представник інформується стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти неї.

Тож забезпечення принципів законності та справедливості не менш важливе під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема йдеться про застосування наступних заходів, передбачених ст. 260 КУпАП: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, зокрема посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Заходи примусу не можуть бути свавільними і допускаються лише у випадках, передбачених законом з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу.

Водночас практично увесь текст Загальної декларації прав людини пронизаний принципами справедливості та законності. Відповідно до ст. 1 усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і мають діяти стосовно один до одного в дусі братерства. Кожна особа, щодо якої застосовуються будь-які заходи примусу має право на однакову повагу до її гідності та прав, що є проявом принципу справедливості. Неприпустимість дискримінації передбачена ст. 2, а ст. 3 проголошує, що кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність [6] тощо. Заборона дискримінації та принцип рівності передбачені також ст. 248 КУпАП «Розгляд справи про адміністративне правопорушення на засадах рівності громадян» [7].

Крім того, не варто забувати про необхідність індивідуального підходу у разі застосування заходів державного примусу щодо осіб, які вчинили протиправні діяння, що мають ознаки адміністративного правопорушення (проступку). Тобто, йдеться про спеціальні вимоги, що застосовуються лише у певних, передбачених законом випадках і є відмінними від загальних вимог. Наприклад, застосування заходів примусу щодо неповнолітніх, оскільки через вікові особливості ця категорія осіб потребує посиленого захисту з боку закону з метою забезпечення для них справедливості.

Так, Є. Ю. Колосовський зазначає, що призначення покарання неповнолітньому за вчинений проступок несе не стільки каральну, стільки виховну та профілактичну функцію [12, с. 4]. Тож справедливим заходом примусу можна вважатися той, який максимально забезпечить саме виховання неповнолітнього, а не його покарання. Тому доречно було б визначити поняття, мету заходів впливу на неповнолітніх та правові наслідки застосування кожного із заходів [13, с. 127].

Зокрема, у разі застосування заходів примусу до неповнолітніх справедливим є: застосування заходів примусу тільки щодо осіб віком від 16 до 18 років і тільки у судовому порядку; заходи адміністративного впливу мають чітко виражений запобіжно-виховний характер; у заходах впливу практично відсутній елемент кари; можливість пом'якшення покарання за рішенням суду, ніж те передбачено санкцією статті; заходи впливу на неповнолітніх застосовуються лише як заміна адміністративних стягнень [14, с. 19]. Справедливим вбачається також застосування адміністративно-примусових заходів не тільки до неповнолітніх, а й до їхніх батьків або осіб, що їх замінюють у разі неналежного їх виховання [15, с. 19].

Є.В. Додін з цього приводу зазначає, що «попередження адміністративної деліктності має являти собою організовану державою діяльність формальних і неформальних об'єднань та окремих громадян, що здійснюється на підставі і для виконання законів для викорінення причин та умов, що сприяють скоєнню адміністративних проступків, і яка забезпечує формування законослужняної поведінки громадян у сфері державного управління» [16, с. 72]. Проте надмірність заходів примусу адміністративної відповідальності перешкоджатиме побудові довіри та поваги до закону та реалізації принципу справедливості.

Таким чином, метою заходів адміністративного стягнення не є і не має бути ані покарання, а ні тим більш порушення прав та свобод особи, до якої вони застосовуються. Це ж стосується й інших заходів примусу, що передбачені нормами адміністративного права. Адже відповідно до ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Разом з тим, поряд із такими засадами цього інституту, як невідворотність, індивідуалізація, гласність, персоніфікація, самостійне місце займає таке явище, як трансформація відповідальності, відповідно до якої юридична відповідальність не є безумовною і категоричною, а припускає можливості різного роду заміни у межах, заздалегідь передбачених законом [2, с. 10]. Така позиція, на нашу думку, заслуговує уваги та має бути врахована у разі здійснення імплементації міжнародних стандартів правоохоронної діяльності.

Крім того, суттєвою проблемою реалізації принципів законності і справедливості під час застосування заходів примусу адміністративної відповідальності є жорсткість певних заходів примусу, що передбачені діючим законодавством. Зокрема, на думку С.С. Беньковського, практика застосування адміністративного арешту за вчинення окремих видів адміністративних правопорушень, зокрема незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин, без мети збуту, в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП), дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП), розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178 КУпАП), набула поширення за радянських часів під час правоохоронних кампаній, які юридично називалися «поширення боротьби з пияцтвом» чи то «поширення боротьби з хуліганськими проявами» тощо [1, с. 148–149].

Між тим адміністративний арешт за своїм характером не є попереджувально-виховним заходом, він не відповідає основним ознакам адміністративного стягнення. Тому вважаємо за доцільне з метою забезпечення принципів законності та справедливості законодавчо виключити такий вид стягнення у справах про адміністративні правопорушення.

Такий підхід відповідає сучасній практиці Європейської комісії з прав людини та Європейського суду з прав людини, згідно з якою такого роду правопорушення та міри покарання, що накладаються судом, належать до так званої «кримінальної сфери». Міжнародні правові підходи до такого виду примусу дають підстави для постановки питання про усунення такого виду адміністративного стягнення, як адміністративний арешт, з чинного законодавства про адміністративну відповідальність [1, с. 148–149]. Очевидно, що заходи адміністративного стягнення не можуть виступати інструментом для збору матеріалів для порушення кримінальної справи. Наявність негативної правозастосовної практики у цій сфері порушує принцип законності та справедливості, оскільки не є по суті заходом адміністративного примусу, а перетворюється на незаконне позбавлення волі у раз збору доказів для порушення кримінальної справи.

Водночас, на нашу думку, питання повного усунення з адміністративного законодавства примусу у вигляді адміністративного арешту потребує ґрунтовного вивчення, оскільки постає проблема, яким заходом примусу замінити адміністративний арешт.

Отже, **підсумовуючи наведене**, варто зазначити, що забезпечення реалізації принципів законності та справедливості має відбуватися під час реформування системи стягнень за адміністративні проступки. Реалізація цих принципів є одним із основних завдань реформування інституту адміністративної відповідальності з метою найповнішої реалізації Конституції України та міжнародно-правових стандартів прав людини [17, с. 6]. Підтримуємо позицію, що з метою підвищення гарантій законності та захисту прав особи необхідно відмовитися від існуючої практики включення до законодавчих актів, які регулюють спеціальні питання, норм, що встановлюють підстави для застосування адміністративної відповідальності (складів адміністративних проступків або їх окремих елементів) та закріпити повний перелік принципів адміністративної відповідальності, які являють собою взаємообумовлену систему.

Список використаних джерел:

1. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 219 с.
2. Кінаш Я.І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 21 с.
3. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. 210 с.
4. Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юрид. лит., 1973. 344 с.
5. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 20 с.
6. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_015.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>.
8. Рекомендація № г (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам- членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.1991 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25.01.1988 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_325.
11. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977 р. URL: <http://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html>.
12. Колосовський Є.Ю. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2014. 20 с.
13. Ткаля О. Проблеми та перспективи адміністративного впливу, що застосовується до неповнолітніх. Під-тво, господарство і право. 2017. № 8. С. 125–129.
14. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 20 с.
15. Чернецький О.Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 22 с.
16. Додин Е.В. Административная деликтология. – О.: АО БАХВА, 1997. 112 с.
17. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2000. 13 с.