

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**Миргородська Ольга Миколаївна**

УДК 35.078.1

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ**

081 – «Право»  
Галузь знань: 08 – «Право»

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.М. Миргородська

Науковий керівник –  
**Юнін Олександр Сергійович,**  
доктор юридичних наук, професор

**Дніпро – 2024**

## АНОТАЦІЯ

*Миргородська О.М. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу.* – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Дніпровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2024.

Дисертація стала одним з перших в науці адміністративного права комплексних досліджень, спрямованих на вироблення авторської концепції забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, формулювання пропозицій до законодавства, розробку нових теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо забезпечення законності їх застосування, а також отримання нових наукових знань. У результаті виконаного дослідження напрацьовано пропозиції щодо теоретичних конструкцій і рекомендацій забезпечення законності під час практичного застосування заходів адміністративного примусу.

Адміністративний примус з урахуванням його соціально-правової природи, процесуальних особливостей та функціонального призначення реалізовуваних заходів визначено як універсальний, опосередкований адміністративним правом і зумовлений об'єктивними потребами суспільства метод публічно-правового адміністрування, що є сукупністю адміністративно-примусових заходів активного фізичного, психологічного, матеріального, майнового та іншого впливу на поведінку фізичних або юридичних осіб, застосовуваного спеціально уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції з метою забезпечення особистої, громадської (публічної), державної безпеки та підтримання встановленого порядку управління і режиму законності в суспільстві.

З'ясовано правову природу заходів адміністративного примусу, що зумовлено наявністю процесуальних обов'язків учасників адміністративно-деліктного процесу, які формують модель їх належної поведінки у різних видах

адміністративних (у тому числі примусових) проваджень та визначають вид, обсяг та утримання належного та можливого примусового впливу, гарантуючи цим дотримання встановленого порядку управління. При цьому кожному виду адміністративних проваджень відповідає своя сукупність процесуальних обов'язків учасників, а відтак і свій обсяг та зміст необхідного примусового впливу, що забезпечує їх належне виконання.

Забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу визначено як елемент гарантування адміністративно-правовими засобами відповідності фактичних дій уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції положенням законодавства, яке встановлює правила застосування заходів адміністративного примусу.

З'ясовано сутність дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що полягає:

по-перше, у правозахисній ролі законності, як стримуючого чинника можливих порушень з боку державних органів та їх посадових осіб, охорони прав людини та громадянина в діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції;

по-друге, у вимогах неухильного дотримання вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), законів та актів підзаконної нормотворчості усіма суб'єктами адміністративної юрисдикції, які виражають волю народу, пред'являються до всіх без винятку посадових осіб, уповноважених до застосування заходів адміністративного примусу;

по-третє, у здійсненні владних державницьких функцій на основі точного і безумовного виконання законів, при суворому дотриманні посадовими особами суб'єктів адміністративної юрисдикції прав і свобод громадян;

по-четверте, у здійсненні публічного контролю за дотриманням уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції вимог законності застосування заходів примусу;

по-п'яте, у виділенні типових порушень законності за: а) суб'єктами застосування примусових заходів; б) видами заходів адміністративного примусу

(заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); в) сферою застосування.

Удосконалено розуміння правової та соціальної обумовленості дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що полягає: по-перше, у необхідності вжиття державою адекватних заходів щодо зняття чи подолання у суспільстві соціальних протиріч шляхом застосування активних способів впливу на поведінку індивідуальних або колективних суб'єктів права, таких як примус та переконання; по-друге, у державній потребі, яка домінує над суспільною свідомістю і призводить до появи адміністративно-правових норм, спрямованих на забезпечення прав та інтересів громадян під час застосування адміністративно-примусових заходів, а варіативність вибору засобів правового реагування на можливі порушення таких норм коректно пов'язувати з їх соціальною та економічною обумовленістю.

Залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст заходів адміністративного примусу, визначено типові види порушень законності їх застосування, які поділено на групи за: а) суб'єктами застосування примусових заходів; б) видами заходів адміністративного примусу (заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); в) сферою застосування.

Охарактеризовано адміністративно-правові засоби забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, які залежно від їх цільового призначення поділено на групи, найбільшу ефективність серед яких довели способи моніторингу законності, що включають: відомчий, судовий та громадський контроль, а також прокурорський нагляд.

На відміну від юридичної відповідальності, заходи адміністративного примусу, не пов'язані із її застосуванням, включають адміністративно-запобіжні заходи та заходи адміністративного припинення, законність застосування яких

на практиці має особливості, адже переважно (мова йде про запобіжні заходи) застосовуються не з метою покарання, а для недопущення порушень норм закону та відвернення шкідливих наслідків вчинення таких діянь, забезпечення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, тобто до вчинення адміністративного правопорушення. Водночас, законність діяльності щодо застосування заходів адміністративного припинення має особливості, зумовлені їх примусовим характером, завданнями та функціями, які виконуються за допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування. Головним критерієм законності застосування заходів адміністративного припинення є взаємозалежні з нею поняття «пропорційність» та «необхідність», зміст яких розкрито в Законі України «Про Національну поліцію», проте доцільно закріпити в термінологічному апараті серед загальних положень в КУпАП, що дозволить врахувати прогресивні європейські орієнтири нормотворчості та внутрішньо узгодити чинне законодавство з питань застосування примусових заходів.

Зміст забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень зводиться до точного, повного та правильного застосування органами та їх посадовими особами в системі: 1) матеріальних норм адміністративного права, що включають: а) загальні принципи та положення застосування заходів адміністративної відповідальності (Загальна частина КУпАП); б) конкретні склади адміністративних правопорушень (Особлива частина КУпАП); в) норми інших галузей права (земельного, екологічного, фінансового тощо), що визначають правила, порушення яких становить об'єктивну сторону адміністративних проступків; 2) адміністративно-процесуальних норм, що передбачають правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, включаючи розгляд справ та виконання постанов (відповідні розділи КУпАП).

Важливим у забезпеченні законності застосування адміністративно-запобіжних заходів є розробка та впровадження досконалої нормативно-

правової регламентації їх системи та механізму реалізації, що полягає у чіткому визначенні прав і обов'язків усіх учасників правовідносин: компетенції суб'єкта (орган та його працівники) і об'єкта застосування (фізичних та юридичних осіб з іншої сторони) з таким співвідношенням, щоб найбільш ефективно та безперешкодно виконувати покладені на орган завдання з попередження правопорушень, а з іншого – встановлювати гарантії особам, щодо яких ці заходи застосовуються.

На підставі аналізу правозастосовної адміністративно-юрисдикційної практики охарактеризовано гарантії дотримання законності застосування заходів адміністративного примусу, які запропоновано класифікувати за: 1) функціональним призначенням на: загальні та спеціальні (також поділено на загально-правові, організаційно-правові та процесуально-документальні); 2) змістом; 3) статусом; 4) організаційною належністю до органів правозастосування; 5) метою утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу; 6) цільовим забезпеченням; 7) суб'єктами застосування.

Систему гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративно-правового примусу складають правові засоби (матеріальні та процесуальні норми права, зокрема, профільні) та певні умови їх виникнення та втілення (політичних та соціальних), які обумовлюють феномен існування та необхідності адміністративного примусу в діяльності органів державної влади. Основними процедурними інструментами стримування порушень прав громадян і запобігання необґрунтованому застосуванню заходів адміністративного примусу, санкціонування або отримання дозволу уповноважених посадових осіб на здійснення певних дій є контроль з боку уповноважених органів законодавчої та виконавчої влади, судовий контроль, прокурорський нагляд, звернення громадян, у тому числі, право оскарження.

Гарантіями законності застосування адміністративно-примусових заходів є як норми права, так і фактична процедурна діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування цих норм. Гарантії законності правоохоронної діяльності

закріплені у конкретних правових нормах і за формою їх змісту сформульовані як: 1) принципи; 2) права і обов'язки, в тому числі, звернення та право на оскарження; 3) норми обмеження, заборони та відповідальності; 4) юридичні факти; 5) функції контролю та нагляду.

Підкреслено важливість врахування у правозастосовній практиці суб'єктів адміністративної юрисдикції міжнародних норм, правил і стандартів, регулюючих питання застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та всебічного дотримання прав людини і громадянина. Уніфікація стандартів провадження у справах про адміністративні правопорушення продовжує залишатися актуальним питанням, що потребує розв'язання для єдиного правильного їх на різних рівнях правового регулювання.

Вивчено світовий досвід нормативно-правового забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та запропоновано шляхи його імплементації в Україні, зокрема в частині: – забезпечення документального оформлення доставлення як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом складання окремого протоколу або здійснення запису у протоколі про адміністративне правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання із врученням копії доставленої особі (за прикладом адміністративно-деліктного законодавства Казахстану, Туркменістану та інших країн); – встановлення можливості застосування працівниками поліції зброї без попередження в разі раптового нападу, нападу з використанням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів, річкових суден, звільнення заручників, втечі з-під варти зі зброєю або за допомогою транспортних засобів, а також у разі втечі із транспортних засобів під час їх руху, за прикладом законодавства Республіки Молдова; – забезпечення документального оформлення строків виконання приводу як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який в адміністративному законодавстві інших країн прямо визначений на відміну від України; – законодавчого визначення місця та

порядку утримання адміністративно затриманих осіб (за зразком адміністративно-деліктного законодавства Республіки Таджикистан); – забезпечення можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника (за прикладом положень поліцейського законодавства Польщі) тощо.

Сформульовано перспективи розвитку законодавства та практики застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та дотримання прав людини в адміністративно-деліктному провадженні.

**Ключові слова:** адміністративний примус, адміністративна відповідальність, заходи адміністративного примусу, законність, забезпечення законності, дотримання прав громадян, корупція, адміністративне провадження, громадський контроль, адміністративне затримання.

## SUMMARY

**Myrhorodska O.M. Ensuring the legality of the application of measures of administrative coercion.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 «Law» (08 - Law). – Dnipro State University of Internal Affairs, Dnipro, 2024.

The dissertation became one of the first in the science of administrative law of complex studies aimed at developing the author's concept of ensuring the legality of the application of administrative coercion measures, formulating proposals for legislation, developing new theoretical provisions and practical recommendations to ensure the legality of their application, as well as obtaining new scientific knowledge. As a result of the research, proposals were developed regarding theoretical constructions and recommendations for ensuring legality during the practical application of administrative coercion measures.

Administrative coercion, taking into account its socio-legal nature, procedural features and the functional purpose of the implemented measures, is defined as a universal, mediated by administrative law and determined by the objective needs of



society method of public-law administration, which is a set of administrative coercive measures of active physical, psychological, material, property and other influence on the behavior of individuals or legal entities, applied by specially authorized subjects of administrative jurisdiction for the purpose of ensuring personal, public (public), state security and maintaining the established order of management and the regime of legality in society.

The legal nature of administrative coercion measures is clarified, which is due to the presence of procedural obligations of the participants in the administrative-delict process, which form a model of their proper behavior in various types of administrative (including coercive) proceedings and determine the type, scope and content of proper and possible coercive impact, thereby guaranteeing compliance with the established management procedure. At the same time, each type of administrative proceedings corresponds to its own set of procedural obligations of the participants, and therefore to its own scope and content of the necessary coercive influence, which ensures their proper execution.

Ensuring legality during the application of measures of administrative coercion is defined as an element of guaranteeing by administrative and legal means the compliance of the actual actions of authorized subjects of administrative jurisdiction with the provisions of the legislation, which establishes the rules for the application of measures of administrative coercion.

The essence of compliance with the principle of legality during the application of administrative coercion measures is clarified, which consists of:

firstly, in the human rights role of legality, as a deterrent to possible violations by state bodies and their officials, protection of human and citizen rights in the activities of subjects of administrative jurisdiction;

secondly, in the requirements of strict compliance with the requirements of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, laws and acts of sub-legal regulation by all subjects of administrative jurisdiction, which express the will of the people, are presented to all officials, without exception, authorized to apply measures of administrative coercion;

thirdly, in the exercise of powerful state functions on the basis of exact and unconditional implementation of laws, with strict observance by officials of subjects of administrative jurisdiction of the rights and freedoms of citizens;

fourthly, in the implementation of public control over compliance by authorized subjects of administrative jurisdiction with the requirements of the legality of the application of coercive measures;

fifth, in the selection of typical violations of legality by: a) subjects of the application of coercive measures; b) types of administrative coercion measures (measures of administrative warning, administrative termination and administrative responsibility, measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses); c) scope of application.

The understanding of the legal and social conditionality of compliance with the law during the application of administrative coercion measures has been improved, which consists in: firstly, the need for the state to take adequate measures to remove or overcome social contradictions in society by using active methods of influencing the behavior of individual or collective subjects of law , such as coercion and persuasion; secondly, in the state need, which dominates public consciousness and leads to the emergence of administrative and legal norms aimed at ensuring the rights and interests of citizens during the application of administrative and coercive measures, and the variability of the choice of means of legal response to possible violations of such norms correctly to deal with their social and economic conditions.

Depending on the criteria for the legitimate implementation of the method of coercive influence, which characterizes the content of administrative coercion measures, typical types of violations of the legality of their application are determined, which are divided into groups according to: a) subjects of the application of coercive measures; b) types of administrative coercion measures (measures of administrative warning, administrative termination and administrative responsibility, measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses); c) scope of application.

The administrative and legal means of ensuring the legality of the application of

administrative coercion measures are characterized, which, depending on their purpose, are divided into groups, among which methods of legality monitoring have proven to be the most effective, including: departmental, judicial and public control, as well as prosecutorial supervision.

In contrast to legal responsibility, measures of administrative coercion that are not related to its application include administrative preventive measures and measures of administrative termination, the legality of which in practice has peculiarities, because mostly (we are talking about preventive measures) they are not used for the purpose of punishment, and to prevent violations of the law and avert the harmful consequences of committing such acts, to ensure the conditions for the further prosecution of the guilty, that is, before the commission of an administrative offense. At the same time, the legality of activities related to the application of administrative suspension measures has specific features due to their coercive nature, the tasks and functions performed with the help of these measures, as well as the range of state bodies authorized to apply them. The main criterion for the legality of the application of administrative termination measures is the interdependent concepts of «proportionality» and «necessity», the content of which is disclosed in the Law of Ukraine «On the National Police», but it is advisable to enshrine it in the terminological apparatus among the general provisions of the Code of Criminal Procedure, which will allow taking into account progressive European guidelines of rule-making and internally harmonize the current legislation on the application of coercive measures.

The content of ensuring the legality of the application of measures of administrative responsibility for the violation of normative legal provisions is reduced to the exact, complete and correct application by bodies and their officials in the system of: 1) material norms of administrative law, which include: a) general principles and provisions for the application of measures of administrative responsibility (General part of the Code of Administrative Offenses); b) specific composition of administrative offenses (Special part of the Code of Administrative Offenses); c) norms of other branches of law (land, environmental, financial, etc.),

defining the rules, the violation of which constitutes the objective side of administrative offenses; 2) administrative-procedural norms, which provide for the rules for the implementation of proceedings in cases of administrative offenses, including the consideration of cases and the implementation of resolutions (relevant sections of the Code of Administrative Offenses).

Important in ensuring the legality of the application of administrative preventive measures is the development and implementation of a perfect legal regulation of their system and implementation mechanism, which consists in clearly defining the rights and obligations of all participants in the legal relationship: the subject's competence (the body and its employees) and object of application (individuals and legal entities on the one hand) with such a ratio as to most effectively and unimpededly perform the tasks assigned to the body to prevent offenses, and on the other - to establish guarantees for the persons to whom these measures are applied.

Based on the analysis of law-enforcement administrative-jurisdictional practice, guarantees of compliance with the legality of the application of administrative coercion measures are characterized, which are proposed to be classified by: 1) functional purpose into: general and special (also divided into general-legal, organizational-legal and procedural-documentary); 2) content; 3) status; 4) organizational affiliation to law enforcement agencies; 5) for the purpose of the formation and activity of entities to ensure the legality of the application of administrative coercion measures; 6) targeted support; 7) subjects of application.

The system of guarantees for ensuring the legality of the application of measures of administrative and legal coercion consists of legal means (substantive and procedural norms of law, in particular, profile ones) and certain conditions of their occurrence and implementation (political and social), which determine the phenomenon of the existence and necessity of administrative coercion in the activities of state authorities. The main procedural tools for deterring violations of citizens' rights and preventing unjustified application of administrative coercion measures, sanctioning or obtaining permission of authorized officials to carry out certain actions are control by authorized bodies of legislative and executive power, judicial control,

prosecutorial supervision, citizens' appeals, including, right of appeal.

The legality of the application of administrative and coercive measures is guaranteed by both legal norms and the actual procedural activity of the authorized subjects regarding the application of these norms. Guarantees of the legality of law enforcement activities are enshrined in specific legal norms and, according to the form of their content, are formulated as: 1) principles; 2) rights and obligations, including appeals and the right to appeal; 3) norms of limitation, prohibition and responsibility; 4) legal facts; 5) functions of control and supervision.

The importance of taking into account in the law enforcement practice of subjects of administrative jurisdiction international norms, rules and standards regulating the application of administrative coercion measures on the basis of legality and comprehensive observance of human and citizen rights is emphasized. The unification of the standards of proceedings in cases of administrative offenses continues to be an urgent issue that needs to be resolved for a uniform and correct regulation of them at different levels of legal regulation.

The world experience of regulatory and legal enforcement of the legality of the application of administrative coercion measures was studied and ways of its implementation in Ukraine were proposed, in particular in terms of: - provision of documentation of delivery as a measure to ensure proceedings in cases of administrative offenses by drawing up a separate protocol or making an entry in the protocol on an administrative offense or in the protocol on administrative detention with delivery of a copy to the delivered person (following the example of the administrative-delict legislation of Kazakhstan, Turkmenistan and other countries); - establishment of the possibility of police officers using weapons without warning in the event of a sudden attack, attack using military equipment, vehicles, aircraft, river vessels, release of hostages, escape from custody with weapons or using vehicles, as well as in case of escape from vehicles during their movement, according to the legislation of the Republic of Moldova; - ensuring the documentation of the terms of execution of the pretext as a measure to ensure proceedings in cases of administrative offenses, which is explicitly defined in the administrative legislation of other

countries, in contrast to Ukraine; - legislative determination of the place and order of detention of administratively detained persons (according to the model of the administrative-delict legislation of the Republic of Tajikistan); - ensuring the possibility of differentiated use of force and firearms in order to neutralize the offender (following the example of the provisions of Polish police legislation), etc.

The prospects for the development of legislation and the practice of applying measures of administrative coercion on the basis of legality and compliance with human rights in administrative and tort proceedings are formulated.

**Key words:** administrative coercion, administrative responsibility, measures of administrative coercion, legality, ensuring legality, observance of citizens' rights, corruption, administrative proceedings, public control, administrative detention.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Миргородська О.М. Місце та роль законності серед принципів застосування заходів адміністративного примусу. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 3. С. 293-297.

URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/284736>

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

2. Миргородська О.М. Дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу: сутність та характерні особливості. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 445-451.

URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/08/2/NV\\_2-2023-445-451.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/08/2/NV_2-2023-445-451.pdf)

DOI: 10.31733/2078-3566-2023-2-445-451

3. Миргородська О.М. Забезпечення реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування

заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 354-357.

URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2023/82.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2023/82.pdf)

<https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/82>

4. Миргородська О.М. Особливості забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2. С. 367-373.

URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/2/nv\\_2-2024-367-373.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/2/nv_2-2024-367-373.pdf)

DOI: 10.31733/2078-3566-2024-2-367-373

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Миргородська О.М. Контроль та його місце в системі заходів адміністративного примусу. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: IX Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 116-117.

6. Миргородська О.М. Гарантії дотримання основних прав і свобод людини і громадянина під час застосування заходів адміністративного примусу. *Актуальні питання превентивної діяльності підрозділів Національної поліції України*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 28 квітня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 253-255.

7. Миргородська О.М. Співвідношення законності та юридичної відповідальності як багатофункціональних гарантій адміністративно-правових норм. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків).

Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 371-376.

8. Миргородська О.М. Значення дотримання принципу законності під час застосування запобіжних адміністративно-правових заходів. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.практ. конф. (м. Дніпро, 15 бер. 2024 р.) ; у 2-х ч. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2024. Ч. I. 740 с. С. 474-476.

9. Миргородська О.М. Типові порушення принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 130 КУпАП. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу у 2 частинах. Частина 2 (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. С. 153-157.



## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	19
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ</b> .....	30
1.1. Правова природа та види заходів адміністративного примусу .....	30
1.2. Правова та соціальна обумовленість дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу .....	49
1.3. Поняття, сутність та зміст законності діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу.....	68
<b>Висновки до Розділу 1</b> .....	80
<b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ</b> .....	82
2.1. Забезпечення законності застосування запобіжних адміністративно-правових заходів.....	82
2.2. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного припинення .....	96
2.3. Забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень....	113
<b>Висновки до Розділу 2</b> .....	140
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ</b> .....	143
3.1. Система гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та шляхи підвищення ефективності їх реалізації .....	143
3.2. Міжнародні стандарти дотримання принципу законності застосування заходів адміністративного примусу.....	160

3.3. Світовий досвід нормативно-правового забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та шляхи його імплементації в Україні .....	171
<b>Висновки до Розділу 3.....</b>	<b>185</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>187</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>196</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>221</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Конституційний припис, закріплений у статті 19, зобов'язує органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти виключно в законних межах, що є ключовим чинником у формуванні довіри громадян до владних інституцій, особливо до правоохоронних органів. Водночас, наявність систематичних недоліків та помилок у роботі владних інституцій дає підстави суспільству критично оцінювати їхню діяльність, особливо під час адміністративно-правового впливу уповноважених органів публічної адміністрації на забезпечення правопорядку в суспільстві. Такий вплив значною мірою здійснюється через застосування заходів адміністративно-правового примусу, що є сукупністю владних, правообмежувальних за змістом психологічних або фізичних дій, які вчиняються незалежно від волі і бажання суб'єктів адміністративних правовідносин і передбачають спонукання відповідних осіб виконувати встановлені правила та адміністративні процедури. Найбільш дієвим способом швидкого вирішення конфліктних ситуацій виступають заходи адміністративного примусу, використання яких однак часто викликає значні проблеми, коли порушник відмовляється виконувати законні вимоги представників правоохоронних органів. Крім того, трапляються випадки, коли посадові особи, наділені адміністративними повноваженнями, самі порушують закон у прагненні за будь-яку ціну припинити протиправні дії та вплинути на поведінку порушника, яка відхиляється від норми.

Найбільшими повноваженнями серед суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо застосування примусових заходів наділено працівників органів (підрозділів) Національної поліції, що в той же час прямо впливає на стан дотримання прав людини, який вимагає покращення, адже протягом 2023 року було зареєстровано 16326 звернень (скарг) на порушення прав і свобод громадян, із них 2903 (17,8%) – за катування, побиття, протиправне застосування фізичної сили, у т.ч. по 1 скарзі дітей на катування та жорстоке

поводження, 6845 (42%) – за незаконне притягнення до адміністративної відповідальності, 514 (3,1%) – за незаконне затримання, доставляння до підрозділу поліції, 206 (1,3%) – за незаконний обшук, 53 – за позбавлення права на захист, 37 – за незаконне притягнення до кримінальної відповідальності, 26 – за незаконне утримання в інших службових приміщеннях органів поліції, 11 – за обмеження вільного пересування ст. 143 КПК, 9 – за расову, національну чи релігійну нетерпимість, по 5 – за незаконне утримування в ізоляторах тимчасового тримання та за примушення до вчинення дій ст.ст. 1, 18 КПК, 3 – за незаконне утримання в кімнатах для затриманих чергових служб.

Ускладнює ефективне застосування заходів адміністративного примусу на засадах дотримання принципу законності: скасування функцій прокуратури щодо загального нагляду, що утворило прогалину в нагляді за законністю діяльності посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення; необхідність удосконалення матеріальних та процесуальних норм адміністративно-деліктного законодавства; постійне розширення кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями (наприклад, в рамках декриміналізації, боротьби з корупційними правопорушеннями тощо); наявність значної кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків; застарілість норм КУпАП, що не в повній мірі відповідає вимогам сьогодення, а відтак наявність прогалин у застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Отже, відсутність єдиної практики застосування заходів адміністративного примусу, широке коло уповноважених осіб правоохоронних, контрольно-наглядових та інших органів, які застосовують зазначені заходи, значна частота такого застосування, наявність великої кількості порушень та зловживань у цій сфері свідчить про необхідність належного правового регулювання, створення та удосконалення відповідних правових засад.

Проблема адекватного сучасним реаліям забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу для України не нова як в теоретичному, так і праксеологічному аспектах, адже важливі аспекти її правового урегулювання досліджувалися багатьма відомими правниками, зокрема слід згадати наукові праці О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.В. Ігоніна, Д.П. Калаянова, Р.А. Калюжного, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, Т. П. Мінки, Р.В. Миронюка, О.М. Музичука, В. Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, Р.А. Сербина, А. О. Собакаря, О.С. Юніна та інших вчених.

Окремо слід згадати дисертаційні дослідження Мельника Р.С. «Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних із відповідальністю» (Харків, 2002), Нагорного О.П. «Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення» (Київ, 2003), Шморгуна О.С. «Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади» (Київ, 2010), Гнатюка С.С. «Стадії провадження в справах про адміністративні проступки» (Київ, 2010), Шило С.М. «Забезпечення дисципліни та законності в діяльності публічної адміністрації» (Дніпро, 2014), Поліщук А.О. «Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією» (Київ, 2017), Пугача А.В. «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» (Дніпро, 2019) та інших вчених.

Разом з тим, переважна більшість вчених у своїх доробках висвітлюють проблематику забезпечення прав і свобод особи, насамперед під час застосування будь-якого заходу адміністративного впливу, фрагментарно, в основному в межах аналітичних доповідей, окремих наукових публікацій або перманентних, без отримання очікуваного результату, пропозицій. Спеціального комплексного монографічного дослідження проблем забезпечення

законності під час застосування заходів адміністративного примусу в українській адміністративно-правовій науці дотепер не було.

Все вищезазначене свідчить про актуальність обраної теми, а також про необхідність дослідження вище згаданих проблем задля їх розв'язання та покращення правозастосовної практики суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності на засадах законності та верховенства права.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р., Пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності на 2022 р., Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3.03.2016 № 14-10, та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування».

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування з'ясувати правову природу заходів адміністративного примусу та особливості їх застосування у контексті дотримання законності і захисту прав та інтересів громадян з подальшим виявленням ефективних механізмів та інструментів, спрямованих на вдосконалення цього процесу.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні **задачі** дослідження:

- визначити поняття адміністративного примусу та розглянути правову природу його заходів;
- залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового

впливу, що характеризує зміст заходів адміністративного примусу, та з урахуванням аналізу судової практики, уточнити типові види порушень законності їх застосування;

- з'ясувати правову та соціальну обумовленість дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу;

- з'ясувати сутність та визначати характерні особливості дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу;

- окреслити особливості забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних із відповідальністю;

- уточнити зміст забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень;

- визначити систему гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу;

- розглянути міжнародні стандарти дотримання принципу законності застосування заходів адміністративного примусу;

- вивчити світовий досвід нормативно-правового забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та запропонувати шляхи його імплементації в Україні;

- сформулювати перспективи розвитку законодавства та практики застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та дотримання прав людини в адміністративно-деліктному провадженні.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері застосування заходів адміністративного примусу.*

*Предметом дослідження є забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу.*

**Методи дослідження.** Для досягнення мети та розв'язання поставлених задач у дисертації використані прийоми пізнання, засновані на використанні діалектико-матеріалістичної теорії пізнання як фундаментального методу наукового аналізу соціально-правової дійсності. Для досягнення конкретних

результатів під час дослідження застосовувалися загальнонаукові та приватноправові методи. Зокрема, аналітичний метод дозволив проаналізувати наявний масив законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, судової практики і наукової літератури щодо застосування заходів адміністративного примусу. Цей метод допоміг виявити недоліки у законодавстві та практиці застосування заходів адміністративного примусу (підрозділ 1.1), прогалини в діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо реалізації ними своїх повноважень в названій сфері.

Завдяки емпіричному методу здійснено збирання та аналіз емпіричних даних про фактичну практику застосування заходів адміністративного примусу (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3), що включає аналіз статистичних даних, обстеження документації та рішень суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо конкретних випадків порушень законності застосування заходів примусу.

Використання функціональних можливостей компаративно-правового методу дозволило здійснити порівняльний аналіз зарубіжних моделей та найкращих практик забезпечення законності застосування різних видів заходів адміністративного примусу в інших країнах, на підставі чого виокремлено їх позитивні досягнення та запропоновано шляхи імплементації такого досвіду в Україні (підрозділ 3.2).

Метод юридичного моделювання дозволив сформулювати комплекс законодавчих пропозицій та рекомендацій щодо покращення процедур застосування заходів адміністративного примусу (підрозділи 2.3, 3.1).

Центральне місце в роботі зайняв метод системного аналізу, через який досліджено механізми функціонування системи застосування заходів адміністративного примусу з урахуванням взаємозв'язків та впливу різних факторів на її ефективність та законність.

Комбінація цих методів дозволила більш повно та глибоко дослідити проблему забезпечення законності у застосуванні заходів адміністративного примусу та запропонувати науково-практичні рекомендації щодо її вирішення.

*Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти*



України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять: узагальнення результатів діяльності Міністерства внутрішніх справ України (Національної поліції), органів Державної виконавчої служби України, статистичні матеріали Державної служби статистики України за 2018-2023 рр., матеріали опублікованої судової практики, у тому числі й практики ЄСПЛ.*

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших в науці адміністративного права комплексних досліджень, спрямованих на вироблення авторської концепції забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, формулювання пропозицій до законодавства, розробку нових теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо забезпечення законності їх застосування, а також отримання нових наукових знань. У результаті виконаного дослідження напрацьовано пропозиції щодо теоретичних конструкцій і рекомендацій забезпечення законності під час практичного застосування заходів адміністративного примусу. Основні з них такі:

*уперше:*

– з урахуванням змісту заходів адміністративного примусу та відповідних способів примусового впливу, за допомогою якого досягаються цілі його застосування, законність в сфері адміністративно-деліктної юрисдикції запропоновано визначати як пряме формулювання у законі самого способу примусового впливу та цілей його застосування, підстав, умов (обмежень) та порядку його застосування, встановленням кола суб'єктів, які мають право його застосовувати, процедурно-процесуальних термінів реалізації, вимог до документування;

– забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу визначено як елемент гарантування адміністративно-правовими засобами відповідності фактичних дій уповноважених суб'єктів

адміністративної юрисдикції положенням законодавства, яке встановлює правила застосування заходів адміністративного примусу;

– залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст заходів адміністративного примусу, визначено типові види порушень законності їх застосування, які поділено на групи за: а) суб'єктами застосування примусових заходів; б) видами заходів адміністративного примусу (заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); в) сферою застосування;

– запропоновано подвійний варіант забезпечення документального оформлення доставлення, як заходу адміністративного примусу, шляхом: по-перше, передбачення можливості складання окремого протоколу про адміністративне доставлення, у зв'язку із чим доповнення статті 259 КУпАП окремою частиною 12, де викласти вимоги до його змісту; по-друге, передбачення можливості здійснення відповідного запису про адміністративне доставлення у протоколі про адміністративне правопорушення чи протоколі про адміністративне затримання, шляхом доповнення статті 256 «Зміст протоколу про адміністративне правопорушення» КУпАП положеннями про дату, час та місце складання, час початку та закінчення доставлення, відомості про особу, що доставляється тощо;

– гарантії забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу запропоновано розуміти як передбачені нормами адміністративного права спеціальні адміністративно-правові засоби, спрямовані на досягнення відповідності фактичних дій суб'єктів адміністративної юрисдикції положенням чинного законодавства під час застосування конкретного примусового заходу, додержання підстав, цілей, порядку, процесуальних термінів та вимог до документування його застосування;

*удосконалено:*

– теоретичне визначення понять «примус», «адміністративний примус»,

«захід адміністративного примусу», «спосіб примусового впливу», «застосування заходів адміністративного примусу», «законність застосування заходів адміністративного примусу», «порушення законності застосування заходів адміністративного примусу» тощо;

– наукові положення щодо характеристики змісту і форм судового контролю як інструменту адміністративно-правового механізму забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, який здійснюється у межах: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення та 2) адміністративного судочинства;

– розуміння правової та соціальної обумовленості дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що полягає: по-перше, у необхідності вжиття державою адекватних заходів щодо зняття чи подолання у суспільстві соціальних протиріч шляхом застосування активних способів впливу на поведінку індивідуальних або колективних суб'єктів права, таких як примус та переконання; по-друге, у державній потребі, яка домінує над суспільною свідомістю і призводить до появи адміністративно-правових норм, спрямованих на забезпечення прав та інтересів громадян під час застосування адміністративно-примусових заходів, а варіативність вибору засобів правового реагування на можливі порушення таких норм коректно пов'язувати з їх соціальною та економічною обумовленістю;

*дістало подальшого розвитку:*

– вивчення видів порушень законності застосування заходів адміністративного примусу, які відображають їх юридичну природу, зумовлену особливостями реалізації способу примусового впливу, що характеризує їх зміст, і є основою для розробки та вдосконалення адміністративно-правових способів та засобів забезпечення законності застосування таких заходів адміністративного примусового впливу;

– обґрунтування необхідності розмежування заходів адміністративного примусу та способів примусового впливу з урахуванням їх відмінних рис, оскільки вони співвідносяться як ціле та частина, при цьому перші реалізуються

уповноваженими на те посадовими особами суб'єктів адміністративної юрисдикції у встановлених законом випадках (способах) як реакція на адміністративне правопорушення або його попередження;

- характеристика адміністративно-правових засобів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, які залежно від їх цільового призначення поділено на групи, найбільшу ефективність серед яких довели способи моніторингу законності, що включають: відомчий, судовий та громадський контроль, а також прокурорський нагляд;

- обґрунтування шляхів формування нової парадигми забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу в діяльності публічної адміністрації з урахуванням міжнародних стандартів дотримання принципу законності та позитивного світового досвіду.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

- *науковій діяльності* – як основи для напрацювання дієвих пропозицій і рекомендацій, спрямованих на розв'язання проблем ефективного застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності і захисту прав та інтересів громадян під час адміністративно-юрисдикційної діяльності;

- *законотворчій діяльності* – для удосконалення чинного законодавства, що регламентує діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо реалізації в ній засад принципу законності;

- *практичній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить забезпечити підвищення кваліфікації суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи адміністративного примусу, покращити практичну діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції, органів Національної поліції, суду (суддів) та прокуратури щодо забезпечення законності під час застосування таких заходів;

- *освітній діяльності* – знайшли застосування при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративний процес», а також при підготовці лекцій і навчальних

посібників із даних дисциплін.

**Апробація результатів дисертації.** Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях: «Актуальні питання адміністративного права та процесу» (м. Кропивницький, 2023 р.), «Актуальні питання превентивної діяльності підрозділів Національної поліції України» (м. Кропивницький, 2023 р.), «Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування» (м. Харків, 2023 р.), «Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції» (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 р.), «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти» (м. Дніпро, 2024 р.).

**Публікації.** Основні положення, сформульовані в дисертації, відображено у десяти наукових публікаціях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 222 сторінки, з яких 195 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 245 найменувань, додатки викладено на 2 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

#### 1.1. Правова природа та види заходів адміністративного примусу

Підтримання правопорядку, законності та дисципліни в публічному управлінні залежить прямо від застосування двох універсальних способів впливу на волю і свідомість людей та їхніх соціальних інтересів, а саме примусу та переконання. Вони становлять загальні методи соціального, зокрема й державного, управління, відрізняються насамперед залежно від характеру впливу на волю керованих об'єктів. Ці методи активно доповнюють один другого, забезпечують стимулювання належної поведінки учасників управлінських відносин шляхом проведення як виховних (включаючи правове виховання), роз'яснювальних та інших заходів морального впливу, так й примусово-правових заходів, спрямованих на відновлення порушеного правопорядку, відшкодування завданих збитків, припинення конкретних правопорушень та притягнення винних до юридичної відповідальності або застосування до них заходів виховного впливу.

Примус, як, безумовно, авторитарне явище, є водночас необхідним методом для охорони правопорядку, власності, прав та інтересів громадян і організацій, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади [1, с. 65]. В буквальному сенсі примус означає схилити людину до певної діяльності чи за допомогою силового тиску (усупереч її волі), обмежувати свободу вибору [2, с. 384].

Правовий примус є основною частиною легального примусу, адже він заснований на нормах права, у яких встановлюються підстави, види та порядок застосування примусу. Іншими словами правовий примус – це застосування заходів впливу, встановлених у юридичних нормах, уповноваженим суб'єктом

влади метою упорядкування суспільних відносин. Його основу складає державний примус, який «з позиції принципу верховенства права та прав і свобод людини розуміється як сукупність заходів владного зовнішнього впливу, що їх здійснюють від імені держави, спрямованих на примушування суб'єктів права до певної поведінки. Державний примус становить правові відносини, що характеризуються асиметричним положенням представника компетентного державного органу, котрий здійснює примус та особи, яку примушують. Державний примус у правовій державі виправданий, якщо його здійснюють з метою захисту прав людини, що дає змогу забезпечити загальне благо. У правовій державі він має бути відповідним, обґрунтованим та нормативним; здійснюватися на підставі якісних нормативно-правових актів; не принижувати гідність людини» [3, с. 9].

За допомогою використання різноманітних заходів адміністративного примусу забезпечується притягнення порушників до відповідальності, посилюється охорона громадського (публічного) порядку, прав і свобод громадян, законних інтересів підприємств, установ та організацій, дотримується встановлений порядок управління. Застосування адміністративного примусу служить одним із важливих чинників зміцнення законності, попередження правопорушень, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання законів, поваги до правил суспільного розвитку. Він переслідує різноманітні цілі, але вони органічно взаємопов'язані із забезпеченням належного правопорядку в державі, адже в умовах демократичного розвитку українського суспільства об'єктивно необхідним є запровадження нових загальнообов'язкових правил, посилення відповідальності, більш широке застосування адміністративного впливу, що насамкінець забезпечуватиме надійну охорону навколишнього середовища, громадську (публічну) безпеку та громадський порядок, зміцнення дисципліни й законності.

Адміністративний примус не можна розглядати як абсолютно самостійне явище, адже він є формою легітимації, під час якої існує загроза застосування сили та завдання певного тиску у вигляді законних вимог та дій через

застосування законів з метою дотримання людиною певних соціальних норм, та іншими словами є складовою державного (правового) примусу.

Наразі не має єдиного тлумачення адміністративного примусу, у зв'язку із чим існує як багато визначень цього явища для адміністративно-правової науки, так і відповідних підходів до розуміння основних його ознак. Так, одні вчені визначають адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності [4, с. 164]. Другі кажуть, що адміністративний примус є особливим різновидом державно-правового примусу, тобто про визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а в деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого адміністративного провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [5, с. 137]. Треті розуміють його як вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання правопорушень та притягнення винних до відповідальності [6, с. 179-180]. Четверті сутність примусу розуміють з позиції того, що його застосовують на основі переконання до тієї частини громадян, які порушують чинні норми й правила, і проявляється він у притягненні винного в скоєнні правопорушення до того чи іншого виду юридичної відповідальності. «Цілеспрямований характер застосування адміністративного примусу, – наголошує А.Т. Комзюк, – зумовлює його дієвість, оскільки суспільство в будь-який період свого існування передбачає використання примусу щодо особи для блага всього населення» [7, с. 67]. На думку п'ятих, адміністративний примус –



це «владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках, застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, заходів припинення правопорушення, запобіжних заходів щодо правопорушень та заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень» [8, с. 289].

Майже одну думку в частині визначення адміністративного примусу поділяють З.С. Гладун, В.К. Шкарупа, Г.Г. Забарний, Л.Р. Біла-Тіунова, вказуючи, що це особливий вид державного примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами державного управління (правомочними державними органами чи посадовими особами) передбаченої нормами адміністративного права системи примусових заходів (психологічного чи фізичного характеру) щодо підконтрольних їм об'єктів у зв'язку з учиненням неправомірних дій (адміністративних проступків) останніми [9, с. 92; 10, с. 209; 11, с. 90-91]. Теж саме вказує В.Л.Ортинський, характеризуючи адміністративний примус як різновид державного примусу, тобто він здійснюється від імені і в інтересах держави її офіційними представниками, застосовується при ігноруванні тих чи інших обов'язкових приписів, що виходять від держави в особі її уповноважених органів, є засобом забезпечення виконання приписів адміністративно-правових норм [12, с. 75].

Більш ґрунтовно до з'ясування сутності адміністративного примусу підійшов Ю.П. Битяк, роблячи наголос на його особливостях, серед яких: його використання для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; використання механізму правового регулювання для встановлення підстав й порядку застосування відповідних примусових заходів; регулювання здебільшого нормами адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; він є результатом реалізації державно-владних повноважень органів державного управління, і лише у виключних, встановлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді) [4, с. 163–164].

Різноманітність думок вчених щодо визначення сутності та змісту

адміністративно-правового примусу, на жаль, не знайшло свого закріплення в нормах права та юридичній літературі. Головним у розумінні правової природи адміністративного примусу є його державно-владна природа, адже він є складовою частиною державного примусу, що полягає в застосуванні органами державного управління, судами та суддями, службовими особами, а у встановлених законодавством випадках – громадськістю у межах, формах і порядку, регламентованих чинним законодавством, державно – правового, психологічного та фізичного впливу до правопорушників з метою захисту охоронюваних правом конкретних суспільних відносин [13].

В цілому, «адміністративний примус, – вказує Т.О. Коломєць, – варто сприймати як особливий, комплексний, поліструктурний різновид державно-правового примусу ...» [14, с. 16].

Як і будь-який різновид державного (правового) примусу адміністративний примус виконує комплекс взаємопов'язаних функцій, які підкреслюють його важливу роль як ефективного інструменту державного управління та забезпечення режиму законності. Йому притаманні такі функції:

– *правоохоронна (правозахисна)*, що полягає у застосуванні заходів адміністративного примусу, спрямованих на охорону правопорядку, попередження та припинення правопорушень, забезпечення законності та упорядкування правовідносин у визначеній сфері публічного управління;

– *запобіжна (превентивна)*, суть якої полягає у тому, що адміністративний примус використовується для запобігання вчиненню правопорушень (насамперед, адміністративних), перешкоджанню протиправній поведінці та усуненню причин, що їх провокують; попередження можливих подібних протиправних діянь у майбутньому;

– *правовідновлювальна*, яка полягає у відновленні порушених прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також правового становища, що існувало до вчинення правопорушення;

– *каральна (штрафна)*, що передбачає застосування до правопорушника заходів адміністративного стягнення для покарання за вчинене діяння;

- *виховна*, яка реалізується шляхом формування у громадян поваги до закону, правил співжиття та свідомого ставлення до виконання своїх обов'язків;
- *процесуальна*, яка забезпечує дотримання встановленої законом процедури під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень;
- *регулятивна*, адже адміністративний примус використовується як засіб державного регулювання суспільних відносин, коригування поведінки учасників адміністративно-правових відносин;
- *забезпечувальна*, що полягає у забезпеченні належного виконання приписів норм адміністративного права, створенні умов для реалізації регулятивної функції права;
- *стимулювальна*, що переслідує досягнення однієї із цілей накладення адміністративних стягнень шляхом стимулювання правомірної поведінки суб'єктів, формування негативного ставлення до правопорушень;
- *компенсаційна*, суть якої полягає у тому, що деякі заходи адміністративного примусу (наприклад, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, та ін.) можуть компенсувати шкоду, завдану правопорушенням;
- *інформаційна*, полягає в оприлюдненні відомостей про застосування адміністративного примусу, інформуванні громадськості про реакцію держави на протиправну поведінку.

Отже, як складовий елемент механізму адміністративно-правового впливу адміністративний примус характеризується деякими притаманними лише йому специфічними властивостями, які принципово відрізняють його від інших видів публічно-владного впливу на свідомість та поведінку фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів (утворення), які не мають ознак юридичної особи, суб'єктів владних повноважень (в тому числі органи місцевого самоврядування)

та їх посадових осіб, серед яких:

1) розглядається як складова частина державного примусу, що застосовується у відповідності із нормами адміністративного права, та є галузевим видом правового примусу, складаючи самостійний інститут адміністративного права;

2) застосовується для охорони різноманітних юридичних відносин, які закріплюються зазвичай адміністративно-правовими нормами;

3) застосування заходів адміністративного примусу виступає результатом реалізації державно-владних повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції, уповноважених їх застосовувати згідно з нормами адміністративного законодавства;

4) відрізняється різнобічним характером, включаючи можливість застосування як фізичного, так і психологічного впливу на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб;

5) реалізується щодо посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам, які уповноважені застосовувати вплив, тобто не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися усередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє виявлення;

6) застосовується, як правило, безпосередньо суб'єктами адміністративної юрисдикції (їх посадовими особами), а у спеціально передбачених законом випадках судами (суддями), і громадськими організаціями (суб'єктами делегованих повноважень);

7) застосовується не всіма суб'єктами публічного управління, а лише спеціально на це уповноваженими адміністративним законодавством (наприклад, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про адміністративні правопорушення» та ін.);

8) є універсальним способом запобіжного впливу, оскільки полягає у використанні двох взаємопов'язаних методів – переконання і примусу;

9) передбачає обов'язкове досягнення окресленої адміністративним законодавством мети, що полягає у спонуканні фізичних або юридичних осіб,

суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб до виконання приписів загальнообов'язкових правил, припиненні протиправних дій, притягненні порушників до відповідальності в адміністративному порядку, забезпеченні громадської (публічної) безпеки, вихованні шанобливого ставлення до вимог законодавства та норм, правил і моралі. Для прикладу, підставою застосування такого примусового заходу як «Доставлення» є досягнення мети складання протоколу про адміністративне правопорушення за неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення. Загалом, досягнення мети, як підстави застосування заходу адміністративного примусу, є досить абстрактним, та робить можливим застосування таких заходів практично у будь-якому випадку, тобто стає по суті безпідставним. Заходи адміністративного примусу переслідують загальні цілі попередження, припинення адміністративних правопорушень і відновлення порушеного порядку, а також покарання винних;

10) має обов'язковий, владний характер, здійснюється в односторонньому порядку лише у передбачених правовими нормами випадках, і полягають у застосуванні від імені держави особливих способів впливу на свідомість та волю особи з метою попередження та припинення правопорушень;

11) відносна простота процесуального оформлення більшості адміністративно-примусових заходів (порівняно з кримінально-процесуальним примусом).

Такі заходи застосовуються не лише із каральною метою до правопорушника, припинення протиправної поведінки, але й як виключна необхідність у забезпеченні, в першу чергу, правопорядку та публічної безпеки у суспільстві. Названі заходи вчені визначають також як методи владно-примусового впливу на фізичних та юридичних осіб, які вчинили кримінальні правопорушення чи адміністративні проступки або тих, хто не виконує покладених на них у встановленому порядку суб'єктивних юридичних обов'язків, встановлених компетентними суб'єктами владних повноважень.

В цілому заходи адміністративного примусу є закріпленим законом

правовим інструментарієм (у вигляді способів, прийомів та засобів) впливу особистого, майнового або організаційного характеру, що дозволяє змусити особу виконувати юридичні обов'язки та дотримуватись правових заборон у вигляді правових обмежень, позбавлень, обтяжень, силових фізичних дій, що тягнуть за собою настання для неї певного виду шкоди.

Правові підстави для застосування заходів адміністративного примусу різняться залежно від їх видів. Проте за своїм змістом сутність заходів примусу полягає не у встановленні заборон, обмежень та обов'язків для фізичних та юридичних осіб, а у спрямуванні безпосереднього владного впливу на них з метою примушення до дотримання встановлених раніше обмежень, заборон та обов'язків, яких вони не дотримуються добровільно.

Попри значну увагу вчених до розуміння сутності та змісту заходів адміністративного примусу наразі існують різні точки зору як щодо кількості їх видів, так і назв окремих груп. Найбільш прийнятною та поширеною є класифікація заходів адміністративного примусу, запропонованою свого часу М. І. Єропкіним, і яку поділяють А.Т. Комзюк [7], В.Г. Фатхутдінов [15] та інші вчені. Наприклад, Р.С. Мельник пропонує виділяти заходи адміністративного примусу, пов'язані з адміністративної відповідальністю, і заходи адміністративного примусу, не пов'язані з такою. До першої групи він цілком слушно відносить та аналізує заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення, а до другої – адміністративні стягнення [16]. Аналогічної думки дотримуються Сопільник Л.І. та Новіков В.В., проте називають їх по-іншому, як-то: 1) заходи адміністративно-процесуального припинення; 2) заходи адміністративно-процесуального забезпечення; 3) процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень [17, с. 155-156].

Водночас, беручи до уваги критерій фактичних підстав, Т.О. Коломонець виокремлює заходи адміністративного примусу, пов'язані з протиправними діями (які у свою чергу вчена поділяє на заходи: а) пов'язані з надзвичайними ситуаціями; б) адміністративно-попереджувальні), та заходи адміністративного примусу, застосування яких не пов'язане із протиправними

діяннями (які у свою чергу вчена поділяє на заходи: а) відповідальності за порушення приписів; б) адміністративного припинення (власне заходи адміністративного припинення та заходи адміністративно-процесуального примусу) [14, с. 135-136].

Не менш цікавими є думки вчених, які взагалі пропонують класифікувати заходи адміністративно-процесуального примусу на: заходи попередження адміністративних правопорушень; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; заходи, спрямовані на виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [18, с. 21]. Проте такий підхід хоча й є іноваційним, але не безспірним, враховуючи те, що не зрозуміло до якої групи відносити поліцейськими заходи примусу як застосування зброї, спецзасобів або фізичної сили. Так само і складання протоколу та інших адміністративно-процесуальних документів логчно було б віднести до заходів адміністративно-процесуального примусу, хоча вони у цій класифікації не позначені.

Необхідно враховувати також і соціальну природу примусу в системі сучасного публічного адміністрування, адже він здійснюється в необхідних випадках в інтересах суспільства та окремих громадян. Водночас примусові заходи не мають чисто каральної спрямованості, адже, в першу чергу, їм властивий запобіжний (профілактичний) характер та виховне значення, а вже потім за окремих обставин (скоєння протиправного діяння) вони відіграють функцію регулятора суспільних відносин у вигляді упорядкування через суб'єктів владних повноважень дій громадян, що скоїли протиправні вчинки.

Така діяльність має, насамперед, процесуальну природу, адже здійснюється на основі процесуальних аспектів та відповідних процесуальних норм. Останні за своєю спрямованістю є правовими нормами регулятивного характеру, що забезпечують упорядкування суспільних відносин, які виникають під час здійснення протиправних діянь. Державний характер примусу визначає публічні засади процесуальних правовідносин та передбачає наявність спеціального суб'єкта, який має державно-владні повноваження та діє саме від

імені держави. Процесуальні норми примусу досить різноманітні та опосередковані змістом матеріальних норм.

Відтак, адміністративний примус з урахуванням його соціально-правової природи, процесуальних особливостей та функціонального призначення реалізовуваних заходів слід розуміти як універсальний, опосередкований адміністративним правом і зумовлений об'єктивними потребами суспільства метод публічно-правового адміністрування, що є сукупністю адміністративно-примусових заходів активного фізичного, психологічного, матеріального, майнового та іншого впливу на поведінку фізичних або юридичних осіб, застосовуваного спеціально уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції з метою забезпечення особистої, громадської (публічної), державної безпеки та підтримання встановленого порядку управління і режиму законності в суспільстві.

Правова природа заходів адміністративного примусу зумовлена наявністю процесуальних обов'язків учасників адміністративно-деліктного процесу, які формують модель їх належної поведінки у різних видах адміністративних (у тому числі примусових) проваджень та визначають вид, обсяг та утримання належного та можливого примусового впливу, гарантуючи цим дотримання встановленого порядку управління. При цьому кожному виду адміністративних проваджень відповідає своя сукупність процесуальних обов'язків учасників, а відтак і свій обсяг та зміст необхідного примусового впливу, що забезпечує їх належне виконання.

Отже, з урахуванням спрямованості, особливостей і наслідків застосування заходи адміністративного примусу переважно прийнято об'єднувати в три групи: заходи адміністративного запобігання, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності.

Перші відзначаються профілактичною спрямованістю, використовуються з широкою метою. Такі заходи в цілому застосовуються спеціально уповноваженими органами та їх посадовими особами на підставі припущення про можливість протиправної поведінки з метою попередження правопорушень,



створення умов для виконання загальнообов'язкових правил, забезпечення громадської (публічної) безпеки та порядку, встановленого порядку управління тощо. У превентивних (запобіжних) заходах передбачається спрямованість держави та її владних інституцій попередити небезпечні ситуації при ймовірності (презумпції) їх настання. Їх застосування попереджає можливе (ймовірне) настання шкідливих наслідків, наприклад, при недотриманні додатково встановлених обмежень, при настанні певних обставин, що становлять загрозу для оточуючих.

Відмінною особливістю даних заходів є те, що застосовуватися вони можуть до всіх без винятку громадян, тобто, як до осіб, що вчиняють правопорушення, схильних до їх вчинення, так і до громадян, які не допускають протиправної поведінки. Прикладом може слугувати запровадження надзвичайного стану, правового режиму воєнного стану або інших різновидів, що тимчасово обмежуватимуть можливість реалізації своїх законних прав громадянами (встановлення до речі комендантської години обмежує свободу пересування).

Маючи виключно запобіжно-профілактичний характер, вказані адміністративно-примусові заходи відрізняються від інших заходів адміністративного примусу тим, що:

- не пов'язані із скоєнням адміністративного правопорушення конкретною особою;
- закріплені адміністративним законодавством, що нормативно встановлює відповідні обов'язки, заборони, обмеження;
- застосовуються у межах наданих суб'єктами адміністративної юрисдикції повноважень, встановлених законодавством та призначених на їх застосування;
- окремі з них можуть застосовуватися лише при введенні особливих правових режимів тощо.

Заходи адміністративного припинення використовуються, коли необхідно припинити (перервати) у примусовому порядку протиправні дії, запобігти їх

шкідливим наслідкам. На відміну від адміністративно-запобіжних заходів вони застосовуються у зв'язку з правопорушеннями до осіб, які їх вчинили. На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються [19, с. 49].

Такі заходи, враховуючи їх багате змістовне різноманіття, класифікують по різному. Навіть є автори, які заходи адміністративного припинення поділяють на три групи: 1) заходи адміністративного припинення загального призначення (вимога припинити особами протиправні дії; заборона експлуатації транспортних засобів; заборона діяльності об'єктів дозвільної системи тощо); 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення (застосування: фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї); 3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей і документів; привід тощо) [20, с. 23].

З урахуванням чинного адміністративно-деліктного законодавства до таких заходів відносяться наступні: вимога припинити протиправну поведінку; доставлення порушника; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до державного органу, установи (суду, прокуратури, охорони здоров'я, внутрішніх справ (поліції), територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки тощо); адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення, і адміністративне затримання, пов'язане із таким провадженням; особистий огляд; взяття на облік та офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; огляд і переогляд речей, багажу, транспортних засобів; вилучення речей та документів; зупинка транспортних засобів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння; заборона експлуатації транспортних засобів, споруд, приміщень, предметів, об'єктів; затримання і доставлення транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; обмеження або заборона проведення певних видів робіт; адміністративне видворення іноземців за межі України; застосування заходів

фізичної сили; застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї тощо. До таких заходів належать і окремі поліцейські заходи, визначені Законом України «Про Національну поліцію», а саме: 1) поверхнева перевірка; 2) зупинення транспортного засобу; 3) обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 4) закриття об'єктів дозвільної системи; 5) поліцейські заходи примусу.

З урахуванням викладеного заходам адміністративного припинення притаманні наступні ознаки:

по-перше, їх застосування повинно мати чітку просторово-часову характеристику, тобто таке застосування допустимо лише у період скоєння правопорушення;

по-друге, для застосування запобіжних заходів не потрібно встановлення провини;

по-третє, їх застосування відбувається виключно на підставі нормативних положень законодавчих та підзаконних правових актів. Проте відсутність єдиного нормативного документа, що закріплює вичерпний перелік таких заходів ускладнює підтримання режиму законності під час їх застосування.

Попри значний перелік заходів адміністративного припинення, їх різницю за змістом, критеріями застосування та функціональним призначенням, доречно поділяти такі заходи на дві групи: а) заходи обмеження особистих немайнових прав (наприклад, доставляння порушника; адміністративне затримання; привід; огляд на стан сп'яніння; особистий огляд та ін.); б) заходи, які пов'язані з обмеженням майнових прав (огляд речей, вилучення речей і документів; відсторонення від керування транспортним засобом тощо).

Однією із новел чинного законодавства у зв'язку із створенням Національної поліції є детальне врегулювання поліцейських заходів у відповідному Законі України «Про Національну поліцію» [21]. В ньому вперше

законодавець дав визначення поняттю поліцейського заходу, розкрив вимоги, які висуваються до нього та передбачив чіткий перелік як самих поліцейських заходів, так і підстав їх застосування. Водночас, запропонований законодавцем поділ поліцейських заходів відходить від традиційної адміністративної теорії класифікації заходів адміністративного примусу на три групи [22, с. 251–254], про які було зазначено раніше.

Статтею 29 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що поліцейський захід є дією або комплексом дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Він застосовується виключно для виконання повноважень поліції та має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним [21].

Доречно сказати й про те, що законодавець у статті 30 Закону України «Про Національну поліцію» до поліцейських заходів відносить крім превентивних (згідно статті 31) та примусових (згідно статті 42) ще й такий вид як заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом [21]. За традиційною класифікацією, тим більше визначеною Кодексом України про адміністративні правопорушення, такі заходи іменуються заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Водночас, як бачимо, прямого переліку заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, законодавець не дає. Про такі заходи слід лише здогадуватися. Однак, виходячи із буквального тлумачення статті 260 КУпАП, такі заходи хоча й іменуються заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проте застосовуються з метою, наприклад, припинення адміністративних правопорушень, відсторонення осіб від керування транспортними засобами та ін., що за своєю правовою природою

є примусовими. Так само можна казати й частково про превентивні поліцейські заходи, які законодавством застосовуються переважно з метою попередження та недопущення вчинення громадянами правопорушень [23, с. 103]. Іншими словами, здається що всі поліцейські превентивні заходи не містять у собі примусу, а це не відповідає сутності окремих з них. Так, наприклад, такі заходи як поверхнева перевірка й огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи навряд чи можна вважати «непримусовими». Все ж таки більшість видів поліцейських заходів, передбачених ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» мають примусову природу, а відтак обмежувати поліцейські заходи примусу виключно фізичним впливом (силою); застосуванням спеціальних засобів та застосуванням вогнепальної зброї є недоцільним.

Вказані превентивні заходи характеризуються наступними особливостями:

1) носять профілактичний характер – превентивні заходи застосовуються органами Національної поліції з метою попередження та запобігання правопорушенням. Застосовуються навіть в тих випадках, коли протиправне діяння відсутнє, для захисту прав та інтересів людини та суспільства, з метою забезпечення громадського порядку;

2) мають інформативний характер – суб'єкт, який реалізує превентивні заходи, здійснює інформаційний вплив на свідомість підвладних суб'єктів, з метою попередження правопорушень або інших негативних явищ;

3) носить виховний характер – використовується як засіб впливу у формі бесіди на свідомість та поведінку суб'єктів;

4) спрямовується на забезпечення громадської безпеки [24, с. 82].

Необхідно додати й те, що заходи адміністративного примусу уповноважені застосовувати окрім поліцейських багато інших суб'єктів адміністративної юрисдикції. Так, наприклад, податкові органи (державні

податкові інспекції) уповноважені на: застосування адміністративного арешту майна платника податків, що є винятковим способом забезпечення виконання платником податків його обов'язків; виконання постанови суду про вилучення в дохід держави (конфіскацію) алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального або спирту етилового, а також ємностей, обладнання та транспортних засобів, в яких таке пальне або спирт етиловий переміщувалося та/або зберігалось або з яких реалізовувалося; припинення або зупинення незалежної професійної діяльності тощо [25].

Так само митні органи в межах повноважень мають право на вилучення товарів з вільного обігу та подають відповідні матеріали до суду для винесення постанови про їх вилучення в дохід держави (конфіскацію) у разі виявлення фактів ввезення на митну територію України, зберігання, транспортування та продажу на митній території України алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, без наявності марок акцизного податку встановленого зразка (п. 228.3 Податкового кодексу України) [25].

Ще одним прикладом можуть бути повноваження державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України, який згідно однойменного положення уповноважений: перевіряти документацію, що стосується авіаційного персоналу, авіаційної техніки, у тому числі іноземних експлуатантів на території України, а також експлуатантів, що мають український сертифікат у будь-якій країні світу, згідно із законодавством України; складати протоколи та розглядати справи щодо суб'єктів авіаційної діяльності у разі здійснення ними правопорушення у галузі цивільної авіації; вимагати від суб'єктів авіаційної діяльності повної та об'єктивної інформації про умови льотної та технічної експлуатації ПС; видавати приписи за результатами перевірок [26] тощо.

Можливість застосування адміністративно-примусових заходів надано також працівникам Державної прикордонної служби України. Зокрема Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну прикордонну

службу України» щодо вдосконалення порядку використання та застосування заходів примусу, бойової техніки та озброєння особовим складом Державної прикордонної служби України» Державній прикордонній службі України надано повноваження здійснювати на підставах та в порядку, встановлених законодавством, візуальний огляд осіб, речей, товарів (вантажів), транспортних засобів (поверхнева перевірка), а так само особистий огляд затриманих осіб та огляд і, в разі потреби, вилучення речей, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду життю і здоров'ю людини; використовувати і застосовувати заходи примусу тощо [27].

Третю групу адміністративно-примусових заходів складають заходи адміністративної відповідальності. На відміну від перших двох груп юридична (в першу чергу адміністративна) відповідальність є реакцією держави, її органів та посадових осіб на протиправну діяльність (бездіяльність) відповідного суб'єкта (фізичної або юридичної особи), що полягає у застосуванні до винної особи відповідної міри покарання. Фактичною основою застосування юридичної відповідальності є тільки встановлений відповідними доказами склад правопорушення. При цьому, застосовуючи певний вид покарання, держава висловлює свій осуд протиправному діянню винного, і має за мету не лише покарати його, а й спрямувати на нього виховний вплив.

Прийнято вважати, що примусові заходи у вигляді адміністративних стягнень застосовуються у випадках вчинення адміністративного правопорушення (проступку), на відміну від інших заходів адміністративного впливу, не пов'язаних із правопорушенням. Проте уявляється, що заходи адміністративного припинення також пов'язані з правопорушенням або спробою його вчинити (наприклад, особисте затримання осіб, які намагаються порушити громадський порядок). Разом з тим, можливість застосування заходів примусу припинювального спрямування ще не означає дотримання усіх вимог законності. Часто на практиці, особливо в роботі поліції, виникають суперечливі явища та дії, що їм передують. Для прикладу, до провадження Збараського районного суду Тернопільської області (Справа № 598/789/22, провадження №

3/598/794/2022) надійшли матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА\_1 за ст. 173 КУпАП. Зокрема, судом встановлено, що протокол про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА\_1 не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП, а саме у протоколі не зазначено: повністю суть адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173 КУпАП, а саме, не зазначено конкретні ознаки дрібного хуліганства, чи було порушено громадський порядок і спокій громадян неправомірними діями? Також, не заповнена графа «свідки». Разом з тим, до матеріалів справи не долучено відомостей та доказів реєстраційного номера облікової картки платника податків ОСОБА\_1 та характеристика останнього [28].

Прикладів порушень вимог законності під час проваджень у справах про адміністративні правопорушення або застосування у зв'язку із цим заходів адміністративного примусу чимало, що вказує на необхідність перегляду чинного законодавства та вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері.

Отже, на підставі викладеного, не претендуючи на єдино правильне визначення, адміністративний примус слід розуміти як складний правовий інструмент, що використовується державними органами та посадовими особами для забезпечення виконання адміністративних правил, норм і вимог, а також для забезпечення громадського порядку і безпеки та підтримання режиму законності в суспільстві. Цей метод впливу застосовується у випадках порушення положень адміністративно-правових актів або відмови від виконання адміністративних вимог і є однією з форм державного управління, що має цілу низку характеристик та особливостей.

Заходи адміністративного примусу – встановлений нормами адміністративного права спосіб (засіб) цілеспрямованого впливу уповноважених органів (посадових осіб) виконавчої влади та суду на фізичних та юридичних осіб у рамках позаслужбового підпорядкування, який застосовується з метою запобігання та припинення правопорушень, забезпечення належного здійснення примусових заходів, покарання правопорушників, а також у разі виникнення інших обставин, що загрожують забезпеченню громадського порядку і безпеки



та підтриманню режиму законності в суспільстві.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити про відсутність у чинному законодавстві єдиного нормативно-правового акту, що визначав би загальні правові засади адміністративно-примусової діяльності, адже наявність значної кількості актів підзаконного регулювання, норми яких до того ж не узгоджуються подекуди і з КУпАП, ускладнюють правозастосування. Заважає цьому й наявність різної термінології, термінів застосування, дублювання повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції тощо. У такому нормативно-правовому акті доречно було б сформулювати визначення таких понять, як «адміністративний примус», «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративного припинення», «адміністративно-запобіжні заходи», «адміністративна відповідальність», «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» та ін. При цьому у єдиному (можливо кодифікованому) нормативному акті необхідно викласти вичерпний перелік заходів адміністративного примусу кожного виду з формулюванням відповідного поняття.

## **1.2. Правова та соціальна обумовленість дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу**

Застосування примусових заходів є невід'ємною ознакою держави та гарантією ефективної дії права як регулятора суспільних відносин. Воно відбувається під час владної реалізації права, зокрема у процесі його застосування. Таке правозастосування є специфічним організаційно-правовим способом правореалізації у формі дотримання, виконання та використання права за допомогою організаційної діяльності спеціально уповноважених державних органів (посадових осіб).

Мова йде про захист прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, що являє собою здійснення відповідних процесуальних дій уповноваженими на те органами та їх посадовими особами, а

також громадянами, котрі спрямовані на припинення незаконного посягання на права і свободи громадян, їх поновлення та примусове виконання невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [29, с. 36-37].

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. Порухення 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.

Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права та влади, права та держави, права та суспільства. Законність стосується як сфери правотворчості, так і сфери правореалізації, оскільки вимога до дотримання законності стосується як вищих органів державної влади та інших державних органів, які ухвалюють у межах своєї компетенції підзаконні акти, так і безпосередніх виконавців законів: посадових осіб, громадських організацій та громадян. Законність є основним принципом державного та суспільного життя, оскільки він закріплений в ст. 68 Конституції України [30].

Як основоположний принцип застосування заходів адміністративного примусу законність є основним початком їх реалізації, пов'язаним з неухильним дотриманням правових норм. У межах визначення сутності законності необхідно відобразити той факт, що законність визначає верховенство закону у регулюванні конкретних суспільних відносин, і навіть неухильне виконання запропонованих законом правил.

З іншого боку, порушення законності можуть мати суб'єктивно та об'єктивно протиправний характер. Не випадково, чинним законодавством встановлено види юридичної відповідальності працівників поліції, зокрема у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність [21]. Зазначені положення цієї норми закону встановлюють «попереджувальний» характер адміністративно-правового засобу, який спрямовано на підтримання режиму законності у діях працівників поліції. Тобто за недотримання співробітником поліції норм, що регулюють порядок застосування окремих заходів адміністративного примусу, наступають несприятливі для нього наслідки [31].

У першому випадку йдеться про винне протиправне застосування заходів примусу уповноваженими на те особами. Об'єктивне протиправне порушення законності у процесі застосування заходів адміністративно-правового примусу пов'язані із скоєнням суб'єктами владних повноважень правозастосовних помилок. З огляду на це здається й те, що порушення законності під час застосування заходів примусу мають два види помилок: помилки у правозастосованні та безпосередньо посадові делікти. Навіть із параграфа 3 Європейського кодексу поліцейської етики також впливає положення про те, що законність її операцій оцінюється не лише в контексті національного права, а й міжнародних стандартів із прав людини. Параграф 38 цього Кодексу передбачає наявність у поліції обов'язку *ex-officio*, що полягає в перевірці законності своїх операцій до і під час їх проведення: «Поліція завжди повинна пересвідчуватись у правомірності своїх запланованих дій». Цей принцип застосовують до поліції як організації, а також до її посадових і службових осіб [32, с. 20-21; 33].

Крім міжнародних норм правові підстави застосування заходів примусу, зокрема працівниками правоохоронних органів, закріплено у Кримінально-виконавчому кодексі України та Законах України «Про Національну поліцію», «Про попереднє ув'язнення», «Про Військову службу правопорядку у Збройних

Силах України», «Про Національну гвардію» тощо. Разом з тим інші законодавчі та підзаконні акти хоча й мають певні позначки щодо можливості застосування певних примусових заходів, проте переважно мають бланкетний характер. Єдиного узагальнюючого нормативно-правового акту в цій сфері примусового правозастосування не має, хоча це і є обґрунтовано логічним, адже сформувавши єдиний підхід до застосування заходів адміністративного примусу до того ж різними суб'єктами, із різним правовим статусом та спеціальними повноваженнями здається складним завданням. Головним у цьому сенсі є дотримання уповноваженими особами норм адміністративного законодавства, застосування заходів примусу виключно в межах правових підстав без перевищення максимально допустимої шкоди.

Відтак, 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 законодавчо 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 головне правовмірності.

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 [34, с. 12].

Застосування заходів адміністративного примусу за слушним переконанням О.С. Фролова, має будуватися на принципах стримування, заподіяння якнайменшої шкоди, співрозмірності та достатності [35, с. 19-22; 36, 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 [37, с. 29-30].

Серед принципів застосування заходів адміністративного примусу найбільш виразно виділяються принципи:

- обґрунтованості, що є процесуальною стороною 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 [38]. 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 [39, с. 12]. Відтак, справедливим заходом примусу слід вважати саме той, що може максимально забезпечити виховний вплив, а не покарання [40, с. 127];

– 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, потенційна загроза суспільству або іншим особам, альтернативні заходи, доступні для досягнення мети та інші міркування справедливості та суспільної користі. 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» [21], 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» [41, С. 322-324], або іншими словами – недоцільно. З цього приводу слушною є думка вчених, які вважають, що «застосування вогнепальної зброї вбачається доцільним у випадку не лише

вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, але обов'язково насильницького чи корисливо-насильницького спрямування, за умови, що така особа намагається втекти» [42, с. 154-160]. Оцінювати доцільність застосування примусових заходів слід також з урахуванням альтернативних інструментів (способів) реагування на кримінальні чи адміністративні правопорушення, таких як застосування покарання у вигляді громадських робіт, програм реабілітації чи ресторативної юстиції. Доцільність застосування примусових заходів також вимагає врахування прав, свобод і законних інтересів осіб, які стають об'єктом застосування таких заходів. 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. У коментарі до ст. 3 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, що затверджений Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р. [43], наголошується, що застосування сили посадовими особами з підтримання правопорядку повинно мати винятковий характер; хоча мається на увазі, що посадові особи з підтримання правопорядку можуть бути уповноважені на застосування сили, яка є розумно необхідною за цих обставин, з метою попередження злочину або

під час правомірного затримання правопорушників або підозрюваних правопорушників, або під час надання допомоги, під час такого затримання не може застосовуватися сила, що перевищує необхідні для цих цілей межі. Тобто вказана мета застосування сили: 1) попередження злочину; 2) проведення правомірного затримання правопорушників або осіб, які запідозрені в скоєнні правопорушення, або допомога в такому затриманні [44, с. 13-22].

– 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 [45];

– 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.;

– 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;

– гуманізму при застосуванні сили, що полягає у визнанні вищої соціальної цінності людини, адже 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. Принцип гуманного



ставлення до людини не залежить від того, є особа правопорушником чи ні: якщо внаслідок застосування сили чи вогнепальної зброї правопорушник був поранений, працівник органів внутрішніх справ повинен надати йому першу долікарську допомогу [45, с. 183];

– об'єктивності, сутність якого полягає в тому, що підходи до планування, методи і способи застосування примусових заходів, а також висновки суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб повинні базуватися на об'єктивних матеріалах, бути мотивованими і справедливими, виключати будь-які прояви упередженості, схильності, зацікавленості у результаті вжитих юридичних заходів. Для цього в ході перевірки важливо отримати документи, підтверджуючі або заперечуючі фактичну сторону юридичної справи.

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 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.

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.

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 противагу 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.

Діяльність щодо забезпечення законності не відбувається стихійно, вона вимагає цілеспрямованого впливу на поведінку учасників суспільних відносин, тобто є управлінським процесом, для успішного впливу на який необхідним є знання механізмів реалізації правових норм в діяльності людей, чинників, що впливають на поведінку, визначаючи його правомірність чи протиправність, а

також організаційно-правових засобів, за допомогою яких можна керувати цією поведінкою, забезпечуючи її відповідність нормативним приписам та вимогам.

У цьому сенсі доречно вести мову разом із соціальною (викликаною суспільними потребами) про правову обумовленість підтримання законності, що полягатиме у дотриманні законів, інших нормативно-правових актів та безпосередньо принципів права та моралі під час здійснення діяльності чи прийняття рішень щодо застосування заходів адміністративного примусу. На відміну від соціальних параметрів сутність правової обумовленості забезпечення законності застосування примусових заходів означає, що державні органи (іншими словами суб'єкти владних повноважень) та їхні посадові особи повинні діяти в рамках законодавства та дотримуватися встановлених правил та процедур.

Водночас, результати аналізу правозастосовної практики переконують в іншому, а саме в численних порушеннях законності та дисципліни суб'єктами адміністративної юрисдикції під час застосування заходів адміністративного примусу. Зокрема, непоодинокими є факти складання поліцейськими 3 і більше протоколів на одну і ту ж особу протягом 1 дня, що може свідчити про неефективність діяльності окремих поліцейських, штучне нарощування показників роботи, порушення порядку документування адміністративних правопорушень та реагування на події, що не справляє профілактичний вплив на порушників, проте призводить до зниження авторитету поліцейських та рівня довіри до поліції.

Детальний аналіз адміністративних матеріалів, складених за фактом вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 187 КУпАП показав наявність порушень вимог чинного законодавства щодо документування правопорушень та реагування на події та повідомлення. Зокрема, у багатьох випадках під час документування порушення правил адміністративного нагляду, поліцейськими в основному складався рапорт, який не реєструвався належним чином, як це передбачає наказ МВС України від 08.02.2019 № 100 «Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах

(підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події». Зокрема, відповідно до ч. 6 розділу 2 Порядку, поліцейський незалежно від місця свого перебування в разі виявлення або отримання інформації про кримінальне правопорушення та іншу подію чи звернення до нього громадян із заявою (повідомленням) невідкладно повідомляє про це за скороченим номером екстреного виклику поліції «102» і зобов'язаний ужити заходів щодо запобігання правопорушенню, його припинення, рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, установлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, та охорони місця події. Натомість, поліцейські, які документують порушення правил адміністративного нагляду, пишуть рапорти щодо виявлених ними адміністративних правопорушень, а пізніше, в день, коли виявляли правопорушника, складають на підставі рапортів протоколи. При цьому, використовуючи такий алгоритм дій, поліцейський дає підстави сумніватись у тому чи були такі рапорти написані у день виявлення порушення, чи писалися усі в один день, адже рапорти не зареєстровані окремо в різні дні та відсутні реєстрації в ЄО. Крім того, потребує вивчення ефективність діяльності окремих працівників ГУНП в областях, які виносили постанову по справі про адміністративне правопорушення, накладаючи при цьому адміністративне стягнення у виді попередження за ч. 1 ст. 175-1 КУпАП, або ж розглядали питання щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності на підставі ч. 2 ст. 36 КУпАП, об'єднуючи розгляд справ про адміністративне правопорушення. При цьому, у переважній більшості випадків, у адміністративних матеріалах відсутні будь-які докази вказаного адміністративного правопорушення, що створює підстави сумніватися в об'єктивності прийнятого поліцейським рішення. Вказані факти створюють додаткові підстави для формування негативного авторитету поліцейських, підриваючи довіру населення, особливо в умовах дії воєнного стану та загального суспільного напруження.

Слід також навести системні недоліки та порушення, що негативно впливають на ефективність виконання службових обов'язків поліцейськими,

призводять до порушення дисципліни та законності, а також справляють деструктивний вплив на довіру населення до поліції, серед них зокрема:

– недотримання вимог Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого наказом МВС України від 08.02.2019 № 100 та Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України, затвердженого наказом МВС України від 15.11.2017 № 930;

– порушення Порядку використання і зберігання транспортних засобів Національної поліції України, затвердженого наказом МВС України від 07.09.2017 № 757, що виражається у розбіжностях одометру з показниками дорожнього листа, не належне заповнення дорожніх листів (не проходження передрейсового медичного огляду), антисанітарний стан службових автомобілів, неналежне ведення контрольно-наглядних справ;

– недотримання вимог Порядку зберігання речових доказів стороною обвинувачення, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням і пересиланням, схоронності тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 № 1104, що виражається в не опечатуванні речових доказів (відсутності пояснювальних бирок), що ускладнює їх подальшу ідентифікацію. Часті випадки не належного зберігання, пакування та розміщення речових доказів, що призводить до їх пошкодження чи втрати;

– порушення вимог Інструкції з організації забезпечення, зберігання та експлуатації озброєння в Національній поліції України, затвердженої наказом МВС України від 11.10.2018 № 828, Інструкції із заходів безпеки при поводженні зі зброєю, затвердженої наказом МВС України від 01.02.2016 № 70, а також Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України,

затвердженої наказом МВС від 27.04.2023 № 357 в частині прибуття на повідомлення (у тому числі ввідні завдання працівників УГІ) без засобів індивідуального захисту, автоматичної зброї (та боєкомплекту до неї) а також спецзасобів. Попри неодноразові перевірки та наголошення на вказані недоліки, працівниками поліції свідомо ігноруються вимоги вказаних інструкцій, у зв'язку з чим дані випадки продовжують мати місце. Вказана автоматична зброя, засоби індивідуального захисту залишають в багажниках службових автомобілів, службових кабінетах без нагляду у місцях, які для цього не пристосовані;

– порушення вимог Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, затвердженої наказом МВС України від 18.12.2018 № 1026, які допускаються працівниками всіх районних територіальних (відокремлених) підрозділів ГУНП, в частині не здійснення відеозаписів на нагрудну бодикамеру під час виконання службових завдань (обслуговування заяв та повідомлень громадян, винесення постанов, тощо).

Узагальнюючи викладене вище, типовими порушеннями законності залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст заходу примусу, доречно назвати:

- порушення компетенційних норм, що визначають коло осіб, уповноважених застосовувати відповідний захід адміністративного примусу;
- реалізація способу примусового впливу за відсутності достатніх для цього підстав;
- недотримання вимог норм, що встановлюють «умови» реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст примусового заходу;
- недотримання уповноваженою посадовою особою положень закону, які встановлюють «цілі» застосування заходу адміністративного примусу;
- порушення встановленого адміністративно-процесуальними нормами порядку призначення адміністративних покарань чи застосування окремих

примусових заходів адміністративного попередження, включаючи порушення процесуальних термінів та вимог до документування;

– порушення встановленого законом процедурного порядку застосування заходів адміністративного припинення, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та примусових заходів адміністративного попередження, спосіб примусового впливу яких закріплений диспозицією правової норми, що їх встановлює;

– недотримання уповноваженою посадовою особою вимог, що встановлюють межі правомірного заподіяння шкоди при застосуванні спеціальних заходів адміністративного припинення тощо.

Індикатори правової обумовленості підтримки законності застосування адміністративно-примусових заходів полягають у:

– необхідності дотримання законів усіма членами суспільства, що виявляється в обов'язку дотримання державними органами та їх посадовими особами чинного законодавства, включаючи конституцію, закони та підзаконні нормативно-правові акти, при прийнятті рішень та здійсненні своїх повноважень;

– застосуванні процедурних норм, адже при ухваленні рішень або здійсненні дій, спрямованих на застосування заходів адміністративного примусу, необхідно дотримуватись процедурних норм, передбачених законом;

– повазі до прав і свобод громадян, і навіть законних інтересів підприємств, установ та організацій (у тому числі юридичних осіб публічного права) при застосуванні заходів адміністративного примусу;

– забезпеченні справедливості та рівності перед законом для всіх громадян та організацій, незалежно від їхнього соціального статусу чи правового становища;

– дотриманні прозорості та відкритості, що включатиме доступність інформації про вжиті заходи адміністративного примусу та можливість оскарження таких рішень;

– важливості забезпечення стабільності і законності у діяльності суб'єктів

владних повноважень, які застосовують заходи адміністративного примусу, на відповідність чинному законодавству;

- пропорційності заходів адміністративного примусу тяжкості скоєного адміністративного правопорушення, а також адекватності цілям, яких вони повинні досягти;

- наявності ефективних механізмів оскарження адміністративних рішень у судовому порядку, а також ступені доступності їх для громадян та організацій;

- громадській підтримці та легітимності заходів адміністративного примусу, а також відсутності масового негативного реагування на такі дії;

- відповідності міжнародним нормам та стандартам процедурних питань застосування заходів адміністративного примусу тощо.

Правова обумовленість забезпечення режиму законності в різних сферах суспільного життя детермінує необхідність формування механізму правового забезпечення реалізації заходів адміністративного примусу на засадах законності та верховенства права як сукупності адміністративних способів, які забезпечують ефективну та якісну роботу уповноважених суб'єктів у визначеному напрямку. Основні елементи такого механізму утворюють декілька блоків, серед яких:

- 1) нормативно-правовий, що передбачає сукупність нормативно-правових актів, які визначають правові засади законного застосування заходів примусу, та дозволяє на законодавчому рівні визначити правові засади діяльності уповноважених суб'єктів, їх правовий статус, що в свою чергу має важливе значення із точки зору забезпечення ефективної реалізації вказаних заходів;

- 2) інституційно-організаційний (передбачає існування відповідних суб'єктів, а також організацію їх діяльності);

- 3) процедурний, котрий передбачає дотримання конкретних процедур реалізації заходів примусу на засадах дотримання принципу законності та прав людини і громадянина.

З цього приводу доречно вести мову не просто про необхідність закріплення правових та адміністративних механізмів належної реалізації



приписів адміністративно-деліктного законодавства та засобів забезпечення його реалізації, а виключно про соціальну обумовленість дотримання режиму законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що є відповіддю держави на потребу суспільства запровадити новий його рівень і якість як гарантій верховенства права у суспільстві та країні. Не випадково соціальну обумовленість права вчені розуміють як її відповідність регульованим суспільним умовам, вміння відображати об'єктивні потреби суспільного життя, соціальні чинники неправового характеру, деякі з яких впливають на виникнення та розвиток права [46, с. 208].

Враховуючи характер протиправних діянь, що мають поширення під час застосування заходів адміністративного примусу, держава має створити умови для підвищення довіри до власних механізмів та апарату, тим самим визначаючи прозорість державного управління основним показником ефективності такої системи [47, с. 319], і вагомим інструментом забезпечення прав та інтересів громадян під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Фундаментом адміністративно-правового захисту виступає суспільна необхідність охорони певних типів соціальних взаємовідносин. У питанні розуміння соціальної та правової обумовленості дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу слід починати з першого, адже соціальна обумовленість визначається як її відповідність об'єктивним тенденціям розвитку певної суспільно-економічної формації, вимогам справедливості, а також основоположним принципам системи права як формально, так і за суттю. Соціальна обумовленість дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу вказує на те, що законодавчі акти у сфері адміністративно-примусової діяльності суб'єктів владних повноважень виникають і розвиваються на основі потреб, інтересів та вимог суспільства. Вони відображають цінності, мораль і норми спілкування, які панують у даній момент в суспільстві. Норми адміністративного законодавства у сфері застосування примусових заходів створюються з метою

відповіді на конкретні соціальні проблеми, такі як порушення громадського (публічного) порядку, публічної безпеки, правил дорожнього руху, встановленого порядку управління, екологічних вимог тощо. Норми адміністративно-деліктного законодавства часто відображають ключові цінності суспільства, такі як захист життя, власності, честі та гідності особи. Тому принциповим є питання наскільки наявні норми адміністративного законодавства соціально-значущі та відображають реальний стан підтримання правопорядку в суспільстві та забезпечення режиму в законності в державі, чи не вступають вони у протиріччя із наявними соціально-правовими відносинами, чи потрібне внесення змін до чинного законодавства. Відповідно соціальна обумовленість охорони суспільних відносин під час застосування заходів адміністративного примусу вказує на соціальну потребу стану законності їх застосування та відображає залежність їх існування від дотримання усіма суб'єктами адміністративної юрисдикції встановлених правил.

Разом з тим, як і раніше, залишається вірним твердження, що в ряді випадків правотворчим фактором є не соціальна, а державна потреба, яка домінує над суспільною свідомістю і призводить до появи адміністративно-правових норм. Зокрема, саме з цієї точки зору можна пояснити перманентне прийняття законодавчих рішень, спрямованих на забезпечення прав та інтересів громадян під час застосування адміністративно-примусових заходів, а варіативність вибору засобів правового реагування на можливі порушення таких норм коректно пов'язувати з їх соціальною та економічною обумовленістю.

Поняття соціальної обумовленості забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу є доволі широким, адже складається з безлічі об'єктивних факторів, які в сукупності і є індикаторами необхідності модифікації адміністративного закону. Такі фактори пов'язані із соціально-економічними, історичними, політичними та соціально-правовими особливостями розвитку суспільства та зумовлюють необхідність створення умов для забезпечення правопорядку в країні. Її сутність виявляється в

наступному:

По-перше, соціальна обумовленість дотримання законності зумовлена існуванням суспільно небезпечної поведінки суб'єктів владних повноважень під час застосування примусових заходів, яка потребує адміністративно-правової заборони, відносною поширеністю суспільно небезпечних діянь, зміною уявлень про характер і ступінь суспільної небезпечності діяння, зміною загально визнаної моральної оцінки відповідного діяння, недостатністю наявних засобів для ефективної протидії цим діянням, необхідністю забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод громадян в адміністративно-юрисдикційному процесі.

По-друге, необхідність підтримання режиму законності під час застосування заходів адміністративного примусу зумовлено й ідеологічними чинниками, а саме рівнем правосвідомості, правової ідеології, правової культури суб'єктів владних повноважень.

По-третє, полягає у прямій залежності дотримання законності застосування заходів примусу від економіко-соціальних факторів, зумовлених станом економічного розвитку суспільства, наявною системою господарювання, соціального захисту населення, захисту фінансово-економічних інтересів фізичних та юридичних осіб тощо. Саме економічні умови життя суспільства надають законодавчим рішенням щодо запровадження інших заходів адміністративно-правового впливу статусу додаткового джерела бюджетних надходжень.

По-четверте, залежністю від правомірності діяльності органів або посадових осіб, уповноважених застосовувати заходи адміністративного примусу, на що впливає інформованість громадян та юридичних осіб як гарантія запобігання та припинення зловживань під час застосування вказаних заходів.

### **1.3. Поняття, сутність та зміст законності діяльності щодо застосування заходів адміністративного примусу**

Адміністративний примус є невід'ємною складовою системи публічного адміністрування, що застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами в діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб. Попри те, що адміністративний примус як метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, які вчиняють протиправні вчинки, забезпечує виконання правил поведінки, виражених в адміністративно-правових нормах, з іншого боку його застосування у вигляді системи нормативно встановлених заходів має ґрунтуватися на засадах законності, невідворотності покарання та індивідуалізації відповідальності, заборони на притягнення до адміністративної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, відповідальності лише за провину, гуманізму, доцільності, гласності тощо. Серед інших принципів законність є особливим режимом суспільного життя та діяльності уповноваженої публічної адміністрації, головне призначення якого полягає у досягненні соціально-значущого суспільного результату у вигляді правомірної поведінки усіх суб'єктів суспільних відносин, й насамперед тих, що виникають під час застосування заходів адміністративного примусу.

Необхідність дослідження проблем ефективного застосування адміністративно-примусових заходів суб'єктами адміністративної юрисдикції підтверджується матеріалами правозастосовної практики та результатами багатолітньої наукової розвідки. Варто з цього приводу згадати наукові дослідження Р.С. Мельника «Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю» [37], А.В. Пугача «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» [48], А.О. Поліщук «Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією» [36], І.С. Гриценка «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права» [49], Д.А. Савчук «Адміністративно-правове

забезпечення застосування заходів примусу правоохоронними органами України» [50], А.В. Теремілова «Забезпечення законності в порядку оскарження рішень в справах про адміністративні правопорушення» [51], В.В. Башкатової «Захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві» [52] та ін. Разом з тим, проблематика принципів застосування заходів адміністративного примусу та визначення місця та ролі серед них законності потребує додаткового висвітлення.

Примус має відбуватися у межах процесуального режиму законності. Зумовлено це тим, що адміністративний примус стосується обмеження прав і свобод особи, а відтак повинен бути передбачений чинним законодавством, застосовуватися згідно нормативно визначених підстав, строків й порядку застосування примусових заходів адміністративно-правового характеру.

Законність, як принцип застосування заходів адміністративного примусу, є головною засадою їх реалізації, пов'язаної із неухильним дотриманням правових норм. З'ясування сутності законності вказує на те, що вона визначає верховенство закону у регулюванні конкретних суспільних відносин. Оскільки застосування заходів адміністративного примусу прямо пов'язано із обмеженням прав особистості, слід наголосити й на тому, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені за певних умов. Зокрема, мова йдеться про ст. 64 Конституції України, у якій сформульовані умови обмеження прав і свободи особистості. Зокрема, «права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень» [53].

Отже, основний закон держави визначив можливість обмеження прав і свобод на загальнодержавному рівні, до того ж законом передбачено підстави, прикладом чому є положення Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення вимог до застосування заходів адміністративного примусу. Так, окремі положення КУпАП свідчать про те, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не може бути

піддана адміністративному покаранню та заходам забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом у межах компетенції зазначеного органу або посадової особи відповідно до закону [53].

Відтак, правозахисна роль законності, як стримуючого чинника можливих порушень з боку державних органів, виявляється в охороні прав людини, оскільки здебільшого діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції, насамперед правоохоронного характеру, спрямована на усунення перешкод у реалізації громадянами своїх прав і свобод, направлена на попередження правопорушень, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами і свободами будь-якими учасниками суспільних відносин.

Необхідність дотримання принципу законності під час застосування адміністративно-примусових заходів, у тому числі й адміністративної відповідальності, підтверджується Рекомендаціями № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій [54], де зазначається, що процедури накладення адміністративних стягнень повинні відповідати принципам: законності; застосування адміністративної санкції лише за дію, яка визнається протиправною на підставі закону; неможливості бути двічі притягнутим до відповідальності за одне діяння; розумності строків застосування адміністративних санкцій; обов'язку закінчення будь-якої процедури щодо застосування адміністративних санкцій прийняттям остаточного рішення; необхідності додержання загального права на захист особи (знати про можливість застосування адміністративної санкції та про характер доказів проти неї, мати достатньо часу для підготовки свого захисту, мати можливість висловити свою думку, отримати обґрунтоване рішення); встановлення тягаря доказування на адміністративному органі; можливості перегляду судом рішення про накладення адміністративних санкцій [55, с. 283-286].

Виключна значущість законності як основоположного принципу дотримання процедури застосування примусових та пов'язаних із ними заходів

підкреслюється й міжнародними нормами та стандартами, адже увесь текст Загальної декларації прав людини пронизаний принципами справедливості та законності. Зокрема міжнародними нормами закріплено положення про те, що «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 проголошує, що кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність» [56] тощо. Заборона дискримінації та принцип рівності передбачені також ст. 248 КУпАП «Розгляд справи про адміністративне правопорушення на засадах рівності громадян» [57].

Деякі вчені слушно вказують на те, що примусові заходи у будь-якій сфері їх застосування мають враховувати такі принципи: заходи фізичної або моральної дії мають відповідати протиправним діям порушника, розміру шкоди, що заподіюється проступком; застосуванню каральних санкцій повинні передувати протидія правопорушнику, а припинення протиправних дій означає й припинення примусових заходів; законність застосування фізичної сили має бути підтверджена або спростована при оскарженні підозрюваним звинувачення в здійсненні правопорушення, дій посадових осіб в процесі судового контролю [39, с. 12-13; 49, с. 65-66]. Останній є важливим та необхідним способом забезпечення законності застосування відповідних примусових заходів, підтвердженням тому є значна кількість матеріалів справ судової практики.

Яскравим прикладом порушень законності застосування заходів адміністративного примусу поліцейськими може слугувати Справа № 134/1936/20 (Провадження № 2-а/151/1/21) від 16 липня 2021 року, розглянута Чечельницьким районним судом Вінницької області. Зокрема, 17.12.2020 року ОСОБА\_1, звернувся до суду з позовом про визнання протиправними дії інспектора СРПП щодо винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, скасування постанови про накладення адміністративного

стягнення по справі про адміністративне правопорушення серія БАБ №804606 від 04.11.2020 року у справі про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 122 КУпАП, визнання протиправним застосування фізичної сили та спеціальних засобів, визнання протиправним адміністративного затримання та примусового доставлення до ВП. Судом було встановлено, що:

в діях позивача відсутній склад адміністративного правопорушення за ч.2 ст.122 КУпАП, оскільки рапорти працівників поліції за змістом не відповідають фактичним обставинам, які зафіксовано відеокамерами;

при складанні оскаржуваної постанови про адмінправопорушення за ч.2 ст.122 КУпАП інспектором не дотримано вимог ст.251 КУпАП, а саме: не відібрано пояснення, не зазначено засіб яким здійснювався відеозапис, не зазначено норму ПДР України, яка ним порушена, а також про винесення даної постанови його не повідомлялось, запис про те, що він відмовився від отримання її копії не відповідає дійсності і нічим не підтверджується;

діями працівників поліції грубо порушено вимоги КУпАП, Конституції України та прав позивача, що виявилось у не наданні останньому другого примірника постанови у Крижопільському ВП;

в порушення вимог наказу МВС України «Про затвердження Правил зберігання, носіння та застосування спеціальних засобів «Терен-6», «Терен-7» і «Терен-7М» від 18 жовтня 2018 року № 847 поліцейським безпідставно, без попередження, впритул до очей, позивачу застосовано сльозоточивий газ в результаті чого, було пошкоджено очі. Зважаючи на те, що жодних підстав для застосування фізичної сили, визначених Законом України «Про Національну поліцію» у поліцейських не було, оскільки будь-яких обмежень щодо його пересування не було, на момент застосування фізичної сили з боку поліцейських не було встановлено факту вчинення позивачем правопорушення чи продовження його вчинення, дії позивача не загрожували життю чи здоров`ю поліцейських чи інших громадян, то вважає, що застосовування до нього фізичної сили та сльозогінного газу є неправомірними;

після отримання опіку очей від сльозогінного газу зайшов



(безперешкодно) до приміщення АЗС куди згодом прибули працівники Крижопільського ВП та примусово доставили його в приміщення Крижопільського ВП, де був складений протокол АА № 116928 від 04.11.2020 року про адміністративне затримання, а за якою нормою КУпАП не зазначено;

підстав для адміністративного затримання у працівників поліції не було і в цій частині їх дії, також були протиправними [58].

Досліджуючи феномен «законності» доречно згадати, що в юридичній літературі він розглядається по-різному. Часто його визначають як режим, принцип або метод правового регулювання. Так, у деяких працях законність проголошується, а нерідко і закріплюється в законодавстві як принцип, вимога дотримуватися правових приписів, звернених до закону суб'єктам суспільних відносин. Водночас, в силу різних причин, у тому числі і заходів державного примусу, законність (дотримання норм права) виявляється у конкретній поведінці, діяльності певних суб'єктів, тобто стає їх методом. Внаслідок цього має виникати режим суспільного життя, що виражається в тому, що більшість учасників суспільних відносин будуть дотримуватися та виконувати правові приписи.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної правової науки поняття законності характеризує суперечливі тенденції. Складність її розуміння визначається тим, що вона є імперативно-оціночним явищем правової дійсності та відповідним йому поняттям. Законність вказує на необхідність правомірної поведінки і одночасно оцінює цю поведінку через призму законної та незаконної, юридично правильної та неправильної.

Виходячи з таких міркувань, законність, насамперед, є політико-правовим явищем, що зумовлене закономірностями розвитку суспільства та характеризує його державно-правову форму організації, у вигляді дії гарантованої державою системи правових розпоряджень, покликаних упорядковувати суспільні відносини та забезпечувати правопорядок.

Розглядаючи законність через призму застосування заходів примусу, слід наголосити, що вона є невід'ємним складовим елементом верховенства права,

сутність якої полягає в необхідності суворого, точного і неухильного дотримання всіма без винятку суб'єктами права положень Конституції та законів України, а також приписів інших нормативно-правових актів [59, с. 138-141]. З позиції адміністративного права її часто визначають саме як адміністративно-процесуальну діяльність, урегульовану нормами адміністративного законодавства, які є обов'язковими для всіх суб'єктів процесу [60, с. 23].

З іншого боку В.К. Колпаков позначає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі [61, с. 659-652].

Найбільш розгорнуте тлумачення законності надає В.М. Гаращук, справедливо вказуючи, що законність, як багатогранне явище, розглядається та інтерпретується з різних точок зору: як принцип діяльності держави, сутність якого полягає в обов'язках державних органів, інших фізичних і юридичних осіб діяти відповідно до вимог законів; як метод державного управління, тобто сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів; як режим системи взаємовідносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади [62, с. 242].

Таке розмаїття підходів, відтінків щодо розуміння законності свідчить, про значущість цієї категорії для адміністративно-правової науки та про логіко-понятійні можливості використання її для пояснення правової дійсності.

Сучасні українські вчені обстоюють думку, що законність – це певний режим державного і суспільного життя, під час якого забезпечується повне й неухильне дотримання та виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами [63, с. 71; 64, с. 523; 65, с. 348].

Найбільшими повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу наділено посадових осіб органів і підрозділів

Національної поліції України. Водночас, захищаючи права та законні інтереси людини, поліцейські є потенційними порушниками цих прав, адже наділені значним обсягом владно-примусових повноважень. За таких обставин правоохоронцям та громадянам звісно важко витримати паритетні стосунки, які б не викликали нарікань. У пошуках шляхів подолання цієї суперечності варто згадати принцип, закріплений статтею 29 Загальної декларації прав людини: «При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки тих обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [66].

Названі положення частково знайшли розвиток в чинному адміністративно-деліктному законодавстві та підзаконній нормотворчості. Так, статтею 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено основні положення «забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення» [57]. Згідно наказу Офісу Генерального прокурора № 400 від 29 грудня 2021 року «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах» на прокуратуру покладено обов'язок щодо забезпечення належної реалізації наданих законом повноважень з протидії адміністративним порушенням прав людини при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, нагляду за додержанням прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [67]. Насамперед мова йде про численні порушення вимог КУпАП, Закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативно-правових актів під час адміністративного затримання осіб працівниками поліції. Зокрема, мають місце непоодинокі порушення вимог норм і правил адміністративно-деліктного законодавства, пов'язані із:

неналежним оформленням працівниками поліції протоколів про адміністративне затримання; неповідомлення родичів затриманих осіб про їхнє місцеперебування негайно після затримання; неознайомлення самих затриманих з їх правами; безпідставним утримуванням в підрозділі поліції понад встановлений строк, а також проведенням огляду особами не однієї статі за відсутності понятих; численними епізодами неналежної фіксації та викривлення часу адміністративного затримання, звільнення осіб; внесенням у протокол необ'єктивних даних про час затримання та звільнення; порушенням вимог ст. 264 КУпАП під час проведення та фіксації особистого огляду та огляду речей затриманих; забезпеченням належного функціонування кімнат для затриманих; неповідомлення центру безоплатної вторинної правової допомоги про адміністративне затримання осіб тощо [68].

Частими порушеннями порядку та умов адміністративного затримання є відмова або ненадання можливості затриманому повідомити про це родичів затриманої особи. Особливої уваги з боку контролюючих суб'єктів (у тому числі прокуратури) потребує здійснення адміністративного затримання стосовно неповнолітніх [69].

З урахуванням змісту заходів адміністративного примусу та відповідних способів примусового впливу, за допомогою якого досягаються цілі його застосування, законність в названій сфері адміністративно-деліктної юрисдикції слід визначати як пряме формулювання у законі самого способу примусового впливу та цілей його застосування, підстав, умов (обмежень) та порядку його застосування, встановленням кола суб'єктів, які мають право його застосовувати, процедурно-процесуальних термінів реалізації, вимог до документування.

Власне спосіб примусового впливу як ключовий елемент застосування примусових заходів є конкретним правообмеженням, позбавленням, додатковим обтяженням або силовою правоохоронною дією, яка реалізується незалежно від волі та бажання особи, щодо якої здійснюється такий вплив.

Відповідно, під забезпеченням законності слід передусім розуміти

гарантування адміністративно-правовими засобами відповідності фактичних дій уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції положенням законодавства, яке встановлює правила застосування заходів адміністративного примусу.

Водночас, саме забезпечення законності в адміністративній діяльності поліції, у тому числі під час застосування заходів адміністративного примусу – «це створення такого адміністративно-правового режиму в суспільстві, при якому вся система органів, виконуючи функції щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі» [70, с. 56]. Виходячи з цього, принцип законності набуває особливого значення, коли йдеться про можливість застосування заходів державного примусу для протидії злочинним і іншим протиправним посяганням в процесуальних цілях, а також для захисту прав громадян [33].

Дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу передбачає обов'язкове врахування правових підстав застосування, що є головною передумовою забезпечення прав і свобод людини і громадянина в адміністративно-юрисдикційній діяльності уповноважених державою суб'єктів, адже виділення обов'язкових елементів правової основи та їх науковий аналіз пов'язані із встановленням якості нормативно-правового регулювання інституту державного примусу та показують напрями його вдосконалення [71, с. 127-130]. Дійсно, наявність правової норми, що регламентує порядок застосування відповідних примусових заходів, також орієнтує співробітника не лише на дотримання законності в його діях, але й на забезпечення їх пропорційності. Іншими словами, закріпленість вимог у правових нормах характеризується терміном «правомірність», в той час як законність виступає ключовою, але не єдиною умовою правомірності

застосування заходу адміністративного примусу.

Як свідчить практика, в основі порушень законності під час застосування заходів адміністративного примусу лежать фактори як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. При цьому до перших можуть бути віднесені правовий нігілізм, низький рівень загальної та професійної культури, відхилення морально-психологічного характеру. Другі характеризуються вадами, що існують у системі суб'єктів адміністративної юрисдикції, їх некомпетентність, наявність негативних традицій у реалізації правоохоронних функцій, прогалини адміністративно-деліктного законодавства тощо.

В цілому, характерні особливості дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу полягають у тому, що: 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.

Таким чином, сутність дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу полягає:

по-перше, у правозахисній ролі законності, як стримуючого чинника можливих порушень з боку державних органів та їх посадових осіб, охорони прав людини та громадянина в діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції;

по-друге, у вимогах неухильного дотримання вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів та актів підзаконної нормотворчості усіма суб'єктами адміністративної юрисдикції, які виражають волю народу, пред'являються до всіх без винятку посадових осіб, уповноважених до застосування заходів адміністративного примусу;

по-третє, у здійсненні владних державницьких функцій на основі точного і безумовного виконання законів, при суворому дотриманні посадовими особами суб'єктів адміністративної юрисдикції прав і свобод громадян;

по-четверте, у здійсненні публічного контролю за дотриманням уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції вимог законності застосування заходів примусу;

по-п'яте, у виділенні типових порушень законності за: а) суб'єктами застосування примусових заходів; б) видами заходів адміністративного примусу (заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); в) сферою застосування.

## Висновки до Розділу 1

Підводячи підсумок дослідженню загальнотеоретичних засад забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу можна зробити такі висновки:

1. Забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу визначено як елемент гарантування адміністративно-правовими засобами відповідності фактичних дій уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції положенням законодавства, яке встановлює правила застосування заходів адміністративного примусу.

2. Удосконалено розуміння правової та соціальної обумовленості дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що полягає: по-перше, у необхідності вжиття державою адекватних заходів щодо зняття чи подолання у суспільстві соціальних протиріч шляхом застосування активних способів впливу на поведінку індивідуальних або колективних суб'єктів права, таких як примус та переконання; по-друге, у державній потребі, яка домінує над суспільною свідомістю і призводить до появи адміністративно-правових норм, спрямованих на забезпечення прав та інтересів громадян під час застосування адміністративно-примусових заходів, а варіативність вибору засобів правового реагування на можливі порушення таких норм коректно пов'язувати з їх соціальною та економічною обумовленістю.

3. Залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст заходів адміністративного примусу, визначено типові види порушень законності їх застосування, які поділено на групи за: а) суб'єктами застосування примусових заходів; б) видами заходів адміністративного примусу (заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративної відповідальності, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення); в)



сферою застосування.

4. Охарактеризовано адміністративно-правові засоби забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, які залежно від їх цільового призначення поділено на групи, найбільшу ефективність серед яких довели способи моніторингу законності, що включають: відомчий, судовий та громадський контроль, а також прокурорський нагляд.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

#### **2.1. Забезпечення законності застосування запобіжних адміністративно-правових заходів**

У статті 7 КУпАП нормативно передбачена вимога забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення уповноваженими на те органами і посадовими особами в межах їх компетенції.

Законність традиційно визнається багатоаспектним соціально-правовим явищем, яке характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах: ідею, принцип, метод, режим державного управління, систему реального вираження права в законах держави (в законотворчості, практиці право реалізації та правозастосування [72]). Це прямо передбачено в конституційних нормах, які наголошують, що всі гілки влади, а також органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти на підставах і способах, встановлених в Основному законі та інших законах України, а їх посадові особи – в межах встановлених ними повноважень [53]. Розуміння законності має включати не лише формальний обов'язок неухильного виконання законів і прийнятих відповідно до них підзаконних актів державними органами та їх посадовими особами, а також і недержавними об'єднаннями та громадянами на підставі науково обґрунтованих норм [73].

Найбільш принципове значення забезпечення законності має під час застосування заходів адміністративного примусу, який створює конфліктну ситуацію у правовідносинах між суб'єктами владних повноважень і громадянами. Як зазначає ряд науковців, законність слід розуміти як принцип, обов'язкову вимогу, метод, режим і стан неухильного дотримання, виконання і

застосування законів та заснованих на них інших правових актів усіма учасниками правовідносин у всіх сферах суспільного життя [74].

Тобто діяльність державних органів та посадових осіб з числа спеціально створених державою органів, насамперед – правоохоронних, може бути здійснена виключно певним способом застосування юридичних заходів впливу, який чітко відповідає закону чи іншому правовому припису з дотриманням певних процедур [75, с. 5-6].

Не заглиблюючись у детальний аналіз точок зору зазначимо, що найбільш сприйнятною в адміністративно-правовій науці є класифікація елементів державного адміністративного примусу на заходи адміністративного запобігання, припинення та стягнення, хоч окремі автори виокремлюють ще й запобіжні заходи, заходи попередження правопорушень та заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [76, с. 194].

Традиційно запобіжні заходи застосовуються не з метою покарання, а для недопущення порушень норм закону та відвернення шкідливих наслідків вчинення таких діянь, забезпечення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, тобто до вчинення адміністративного правопорушення.

Загалом в юридичній літературі стосовно заходів, спрямованих на недопущення правопорушень використовують різноманітні терміни: «боротьба», «вплив», «запобігання», «контроль», «попередження», «протидія», які так і не отримали універсальної класифікації та одноманітного визначення [77Error! Reference source not found., с. 11; 78Error! Reference source not found., с. 140; 79, с. 50; 80; 81]. Результати пошуку термінів на офіційному порталі Верховної ради України свідчить, що в чинному законодавстві з приводу вчинення кримінальних правопорушень часто використовується термін «запобігання» і лише в одному Законі України «Про запобігання корупції» [Error! Reference source not found.Error! Reference source not found.81] він використовується щодо правопорушень. Зауважимо, що попередня версія цього закону, який втратив чинність, також містив у назві термін «протидія», видалення з тексту назви якого фахівці Головного науково-експертного

управління визнали суттєвим недоліком [82].

На нашу думку, на користь терміну «запобігання» та відмови від «попередження» в теорії адміністративного права свідчить семантичний аналіз та зміст норм КУпАП.

Так, з точки зору української мови: «попередження» – це наперед повідомлення кого-небудь про щось, послаблення впливу та нейтралізації дії причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушення [83], і, виходячи зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 24 КУпАП «Види адміністративних стягнень», попередження є одним із видів адміністративного стягнення, а «запобігання» – це недопущення якогось негативного явища, що заздалегідь готується [84, с. 320], що відповідає назві ст. 6 КУпАП «Запобігання адміністративним правопорушенням».

Чіткого переліку адміністративно-запобіжних заходів у законодавстві не визначено, що пов'язане в першу чергу, на наш погляд, із чималою кількістю суб'єктів, повноважених на їх застосування, та спричинило їх доктринально широкий спектр: перевірка документів; огляд (митний огляд, переогляд, обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, огляд морських і річкових суден та документів, огляд осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом, проведення обстежень); обстеження (як різновид огляду); відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян; обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів (у зв'язку із ремонтом шляхів, прокладанням комунікацій, аварійним станом, пожежами, стихійним лихом тощо); адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості; внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень; обмеження прав громадян, пов'язані зі станом здоров'я (примусовий медичний огляд або примусова госпіталізація, проведення карантинних заходів, усунення осіб, які є носіями збудників інфекційних

захворювань, небезпечних для населення, від роботи та іншої діяльності, яка може сприяти поширенню інфекційних хвороб, обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення, спеціальні заходи профілактичного лікування у примусовому порядку соціально небезпечних захворювань тощо); обмеження прав громадян, пов'язані зі станом здоров'я (примусовий медичний огляд або примусова госпіталізація, проведення карантинних заходів, усунення осіб, які є носіями збудників інфекційних захворювань, небезпечних для населення, від роботи та іншої діяльності, яка може сприяти поширенню інфекційних хвороб, обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення, спеціальні заходи профілактичного лікування у примусовому порядку); опечатування вимірювальних приладів та пристроїв, а також приміщень, які використовуються як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей; вилучення для проведення аналізу проб продукції, призначеної для реалізації населенню; примусовий привід для проведення медичного обстеження; карантин; припинення або тимчасова заборона перевезення (переміщення) підконтрольних вантажів через державний кордон тощо[85; 86; 87, 88].

Але, на наш погляд, і цей перелік є неповним, адже не враховує положення профільного законодавства правоохоронних органів, які застосовують у своїй діяльності адміністративно-запобіжні заходи за межами адміністративного процесу, тобто до моменту вчинення адміністративного проступку, як-от поліцейські превентивні та примусові заходи, що за правовою природою є, за змістом, адміністративно-правовими методами державного управління у сфері надання поліцейських послуг. У ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» передбачені такі заходи запобігання правопорушенням як дії (комплекс дій) превентивного характеру, що обмежують певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [21], як заходи (засоби) реагування на правопорушення, визначених КУпАП на підставі та в порядку, визначених законом.

Подібні адміністративно-запобіжним заходам, що реалізує в своїй діяльності поліція, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», реалізують в своїй службовій діяльності й інші правоохоронні органи, зокрема, органи, підрозділи, військовослужбовці, а також працівники Державної прикордонної служби України. Наприклад, подання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції щодо припинення порушень законодавства з питань охорони державного кордону України та усунення передумов до їх вчинення [89].

Проте, окремі автори вважають, що недоцільно відносити до адміністративно-запобіжних всі перелічені заходи [90]. Зокрема, застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото-і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію») не можна відносити до виду адміністративного примусу, адже посадова особа об'єктивно не може впливати на подію, яку фіксує, а його робота виконується не ним особисто а приладами (фото- і відеотехніка). Так само й щодо опитування особи, адже в ч. 2 ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію» сказано про те, що надання особою інформації є добровільним, а відповідно до ст. 63 Конституції України гарантується відсутність відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, тож опитування за сутністю встановлених вимог не обмежує права і свободи людини.

Такі доводи є спірними, адже за допомогою відеоспостереження чи відеофіксації (зокрема, на боді-камеру) можна запобігти вчиненню правопорушень іншими особами, а також забезпечити його документування для подальшого притягнення правопорушника до відповідальності. Опитування не обов'язково здійснюється щодо конкретного правопорушення, адже поліцейський може опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень, а також допомагає встановити причини і умови, які в майбутньому будуть використанні для унеможливлення нових аналогічних

правопорушень.

Так, поверхнева перевірка виступає в якості адміністративно-запобіжного заходу, якщо її метою застосування є виявлення і недопущення вчинення праворушення, попередження негативних наслідків. Наприклад, у ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що для здійснення поверхневої перевірки особи поліцейський може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Водночас, розглядуваний захід може трансформуватись у засіб забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення в порядку ст. 264 КУпАП.

Зупинення транспортного засобу як захід запобігання ним є за умови прийняття рішення про обмеження чи заборону руху уповноваженим органом державної влади, наприклад, для проведення поліцейських операцій або за надзвичайних обставин, або залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху, а в якості адміністративного припинення – у випадку порушення водіями правил дорожнього руху чи порушення визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Окремо слід відзначити важливість застосування адміністративно-запобіжних заходів щодо неповнолітніх, які спрямовані на виявлення та усунення причин та умов правопорушень спеціально призначеними підрозділами ювенальної превенції територіальних (відокремлених) підрозділів ГУНП, основними завданнями яких є профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, запобігання домашньому насильству [91].

До адміністративно-запобіжних заходів також слід віднести: «терміновий заборонний припис», «інформування служби у справах дітей про виявлену дитину для організації її соціального захисту», «проникнення до житла особи

без вмотивованого рішення суду».

Крім того, точаться спори навколо обґрунтованості віднесення адміністративного нагляду, взяття на облік і офіційного застереження про неприпустимість протиправної поведінки до запобіжних, оскільки окремі автори вважають їх примусовими заходами [92, с.19]. Заходи примусу слід відмежовувати один від одного за правовою регламентацією мети, підстав, умов і порядку застосування, а враховуючи, що деякі з перелічених вище заходів мають декілька цілей застосування – виходити з факту наявності або відсутності вчинення правопорушення як нормативної підстави притягнення до адміністративної відповідальності [93], адже адміністративно-запобіжні заходи від інших відрізняються тим, що вони застосовуються до безпосереднього вчинення протиправного діяння. Така особливість адміністративно-запобіжних заходів свідчить про їх умовну самостійність в системі заходів примусу [94, с. 93].

Як зазначено у ст. 6 КУпАП «Запобігання адміністративним правопорушенням», уповноважені суб'єкти здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню. Виключно органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації забезпечують дотримання законів і прав громадян, координують на своїй території роботу всіх інших суб'єктів по запобіганню адміністративним правопорушенням.

Уповноважені суб'єкти, які виконують спеціальні завдання із забезпечення дотримання законів та інших нормативних актів посадовими особами та громадянами має зворотній обов'язок неухильно дотримуватись режиму законності у власній діяльності.

Забезпечення законності під час застосування адміністративно-запобіжних заходів здійснюється за допомогою різноманітних правових, організаційних, виховних, ідеологічних та економічних засобів, серед яких істотне місце надається юридичним гарантіям як спеціально закріплених правом засобів, завдяки яким здійснюються виявлення, попередження та припинення



порушень закону, що забезпечує правомірність діяльності учасників правовідносин [95, с.75-76].

В юридичній літературі серед способів, які забезпечують режим законності, названі: 1) контроль, у тому числі, судовий, під час якого перевіряється діяльність посадових осіб від імені держави; 2) нагляд, в ході якого здійснюється перевірка законності юридичних актів та інших актів управління; 3) звернення громадян.

В теорії адміністративного права відсутнє єдине розуміння щодо співвідношення понять «контроль» і «нагляд», які або ототожнюють, або розглядають як загальне та окреме [96] у зв'язку з тим, що термін «контроль» тлумачать в словниках за допомогою дефініції «перевірка, облік діяльності кого-небудь, нагляд за кимось» [97]. Виходячи з положень ст. 7 КУпАП термін «контроль» у сфері забезпечення законності при застосуванні адміністративно-запобіжних заходів вживається стосовно «вищих органів і посадових осіб» та «права оскарження та інших встановлених законом способів» (ч. 4), а «нагляд» – виключно щодо прокурорської діяльності за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 5) – тобто за уповноваженим суб'єктом та характером його діяльності, оскільки в першому випадку йдеться про відповідність нормативам фізичних дій виконавців, а в другому – перевірку законності юридичних актів чи актів управління.

Контроль здійснюється шляхом систематичних перевірок, ревізій, рейдів, обстежень, витребування звітів, проведення оглядів шляхом обрання об'єкту та предмету, засобів і плану його здійснення та призначення необхідних кваліфікованих суб'єктів, а в подальшому, задля результативності – збирання та аналізу інформації з метою прийняття рішення [98]. Серед основних видів контролю слід виокремити внутрішній та зовнішній. Внутрішній контроль здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, метою якого є забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг та відповідності фактичної діяльності посадових осіб визначеному в

законодавстві обсягу їх повноважень.

Зовнішній контроль поділяють на державний і громадський контроль. Державний контроль забезпечується за допомогою органів публічної адміністрації: парламентський, президентський, урядовий, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, судової влади, органів місцевого самоврядування та полягає в оцінюванні посадовими особами правомірності діяльності об'єкту контролю. Контроль за призначенням може охоплювати всі сторони діяльності контрольованого суб'єкта (загальний) або окремі напрямки роботи (цільовий).

Контрольна діяльність за дотриманням законності застосування запобіжних заходів здійснює система посадових осіб уповноважених на це державних органів та недержавних інституцій, в тому числі, громадян. Вітчизняні фахівці вважають, що ефективна контрольна діяльність включає не лише виявлення в діяльності об'єкту порушення закону та відновлення режиму законності, а й причин і умов та їх оперативного аналізу з наданням конкретних рекомендації щодо їх усунення [99, с. 130]. Забезпечення законності також реалізується в застосуванні заходів ліквідації причин та умов, які їх викликають, та вихованні посадових осіб з точки зору суворого дотримання закону, що на думку науковців досягається за рахунок здійснення контролю шляхом перевірки або спостереження з метою запобігання їх протиправної поведінки [100, с. 7-8]. Оцінка дотримання законності діяльності під час контролю припускає об'єктивний і всебічний аналіз реальних фактів і документів, заслуховування пояснень. В цьому питанні важливо виключити суб'єктивну складову, що вимагає фахової компетентності суб'єкта контролю, врахування принципу презумпції невинуватості тощо.

Аналіз чинного законодавства та наукових доробок [101, с. 181; 102, с. 52] дозволяє стверджувати, що в існуючій системі державних органів, які у своїй діяльності застосовують заходи адміністративного запобігання і забезпечують виконання положення ст. 7 КУпАП, за функціональним призначенням провідна роль належить правоохоронним органам, насамперед, Національній поліції та в

меншому ступені – іншим підрозділам МВС України.

Згідно профільного закону поліція має завданням забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»), а серед її основних повноважень у межах компетенції у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» прямо передбачені здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень та вжиття заходів їх усунення.

У зв'язку з виконанням функцій з охорони публічного порядку та безпеки Національна гвардія України відповідно до закону [103] у разі залучення до виконання завдань з охорони громадської безпеки і порядку здійснює превентивні та примусові заходи згідно Закону України «Про Національну поліцію» (ч. 1 ст. 13), вживає заходів, спрямованих на запобігання адміністративних правопорушень (ч. 3 ст. 12), зокрема, порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден (ч. 10-1 ст. 13).

Державна прикордонна служба України відповідно до закону [89] організовує запобігання адміністративним правопорушенням, які віднесено до її компетенції (ст. 19), зокрема, перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України, виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій відповідно до законодавства [104] здійснює запобігання порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, виникненню ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, а Державна міграційна служба України здійснює заходи запобігання порушенням міграційного законодавства [105].

Зазначимо, що адміністративно-запобіжні заходи також застосовують

державні інспекції залежно від напрямків діяльності державного органу, до якого вони належать, а в результаті їх контрольної діяльності виявляють причини та умови, які сприяють вчиненню правопорушення, видають розпорядження чи припиняють дозвіл на здійснення певної діяльності [106].

Державні інспекції певного органу управління контролюють виконання норм і правил, які ними розроблені в разі наявності у них повноважень щодо підготовки проектів норм (правил); організують і здійснюють сам нагляд – витребування матеріалів, проводять обстеження, надають дозвільні та експертні висновки, розслідування аварій; застосовують передбачені в КУпАП заходи державного примусу за вчиненні адміністративні правопорушення.

Можливість або необхідність реалізації повноважень посадових осіб під час застосування адміністративно-запобіжних заходів також може бути визначена у нормах права як юридичні обставини, що забезпечують законність такої діяльності [107, с.76]. До прикладу: примусове повернення в країну походження або третю країну незалежно від вчинення ним правопорушення у разі, якщо його дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [108].

Значимість забезпечення законності в діяльності Національної поліції під час застосування заходів превентивного і примусового характеру, висвітлюється безпосередньою вказівкою в Законі України «Про Національну поліцію» її як однієї з важливих вимог застосування поліцейських заходів. На наш погляд, вимогу дотримання законності в діяльності поліції слід тлумачити в широкому та вузькому значенні. Так, у вузькому значенні поняття «законність» прямо передбачена в ч. 3 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» як вимога чіткої відповідності визначеним у Законі України «Про Національну поліцію»

умовам і порядку застосування кожного з 11 превентивних поліцейських заходів. У широкому значенні поняття законності полягає у неможливості застосування превентивних заходів без урахування інших вимог ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію», недотримання яких у сукупності безперечно призводить до порушення законності застосування поліцейського заходу та потребує відповідних заходів реагування у вигляді відповідальності. Слід акцентувати увагу на тому, що під час дії воєнного стану в умовах специфіки діяльності поліції поняття законності застосування будь-яких заходів примусу трансформується вектором крайньої необхідності [109].

В діяльності правоохоронних органів важливим засобом забезпечення законності їх діяльності є зовнішній та внутрішній контроль. Особливу роль у зовнішньому контролі правоохоронних органів відіграє антикорупційна перевірка діяльності, які застосовують заходи адміністративного примусу.

Зовнішній контроль за законністю застосування запобіжних адміністративно-правових заходів можуть здійснюватися шляхом залучення представників громадськості. Так, відповідно до ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію» їх залучають до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків, а також прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції та проведення відкритих зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану (ст. 90-1 Закону України «Про Національну поліцію»). Так, з метою належної організації та удосконалення діяльності поліції, в тому числі, питань законності застосування заходів адміністративного примусу проводяться відкриті зустрічі керівництва та працівників територіальних органів поліції з представниками органів місцевого самоврядування та медіа [110; 111; 112 та інші].

Забезпечення законності застосування адміністративно-запобіжних заходів безпосередньо реалізується за рахунок внутрішнього контролю завдяки керівникам відповідних органів або спеціально створених підрозділів (їх посадових осіб). Серед форм внутрішнього контролю законності застосування

адміністративно-запобіжних заходів можна зазначити заслуховування звітів, проведення нарад, перевірок і рейдів, надання дозволів на певні дії. Вони стосуються як діяльності підрозділів, так і окремих працівників. Наприклад, згідно з Інструкцією з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції здійснюється дві форми контролю за діяльністю: інспектування як перевірка за всіма напрямками роботи службової діяльності органів (підрозділів) поліції та контрольна перевірка результатів заходів, ужитих для усунення недоліків, виявлених під час проведення попереднього інспектування [113].

Різні види і способи реагування суб'єктів адміністративної юрисдикції на звернення громадян забезпечують охорону та захист їх прав і свобод. Як спосіб забезпечення законності застосування адміністративно-запобіжних заходів виступає право усного (на особистому прийомі, за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії») чи письмового (поштою, передачею, з використанням мережі Інтернет і засобів електронного зв'язку) звернення громадяни України та осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, до органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із скаргами, що стосуються їх діяльності, а також про порушення особистих прав і законних інтересів (ст. 1 «Про звернення громадян» [114]. При цьому органи державної влади і місцевого самоврядування під час розгляду скарг зоб'язані на прохання громадянина запрошувати його на засідання з питань розгляду заяви чи скарги; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки звернення і суть прийнятого рішення. Проте, самі посадові особи не мають право на звернення, що стосується питань

їх службової діяльності.

Громадський контроль у вигляді звернення має рекомендаційний характер, а отже немає безпосереднього впливу на професійну діяльність державних органів [115, с. 162]. У разі, якщо такий контроль здійснюється над правоохоронними органами, його прийнято називати «демократичним цивільним контролем» [116], який утворює комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів із забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості їх діяльності, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій.

Підсумовуючи, слід зазначити, що формами реалізації законності в діяльності системи державних органів, особливо – правоохоронних, під час застосування адміністративно-запобіжних заходів відповідно до Конституції України та норм чинного законодавства є здійснення контролю за виконанням посадовими особами й громадянами законів та інших нормативних актів, а з іншого боку, за безумовним дотриманням посадовими особами вимог законодавства щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів стосовно правопорушників і норм, які регламентують їх службову діяльність.

Внутрішній контроль за забезпеченням законності полягає в діяльності керівника щодо підлеглих у межах виконання останніми службових функцій, адже він збирає звітну інформацію, аналізує її, вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу.

В чинному адміністративно-деліктному законодавстві підстави та порядок застосування адміністративно-запобіжних заходів детально не визначені, або визначені лише в підзаконних нормативних актах, під час їх застосування на практиці посадовими особами допускаються порушення прав і свобод громадян. Досить часто посадові особи при застосуванні запобіжних заходів не повідомляють громадянам про причини застосування до них таких заходів, а також не доводять до їх відома нормативно-правові акти, на підставі яких вони застосовуються, що в свою чергу породжує конфліктні ситуації між

громадянами та посадовими особами.

Важливим у забезпеченні законності застосування адміністративно-запобіжних заходів є розробка та впровадження досконалої нормативно-правової регламентації їх системи та механізму реалізації, що полягає у чіткому визначенні прав і обов'язків усіх учасників правовідносин. Такий підхід дозволить виключити перевищення службових повноважень суб'єктів владних повноважень.

## **2.2. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного припинення**

Заходи адміністративного припинення в примусовій діяльності органів виконавчої влади вважаються в спеціальній науковій літературі «основоположними» [96, с. 154; 117, с. 158-159].

Під заходами адміністративного припинення в науковій літературі розуміють сукупність засобів примусового характеру, які застосовуються з метою припинення існуючих чи триваючих правопорушень, недопущення їх подальшого розвитку, створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, що застосовуються в момент фактичного виконання об'єктивної сторони складу правопорушення. В.К. Колпаков зауважує, що їх метою є припинення протиправної поведінки, усунення шкідливих наслідків протиправної поведінки та створення необхідних умов для притягнення винної особи до відповідальності [76, с. 200-201; 118, с. 194; 119, с. 5]. Юридичним фактом, що тягне за собою застосування заходу адміністративного примусу, є правопорушення, для припинення якого посадова особа виконує певні дії як акти управління.

Заходи адміністративного припинення завжди використовуються для зупинення правопорушення, що вчиняється в реальному часі, тож в умовах вчинення протиправної поведінки відповідно до призначення ці заходи є



оперативними, тобто швидкими, правильними та дієвими для виконання практичного завдання [120]. При цьому їх застосування відбувається незалежно від наявності чи відсутності вольової ознаки складу адміністративного проступку, наприклад, припинення суспільно-небезпечних дій душевнохворими або малолітніми особами чи порушення норм внаслідок технічних причин (заборона експлуатації несправних транспортних засобів, яка виникла з технічних причин, а не діяльністю водія [121, с. 118]), або застосування примусового лікування від венеричного захворювання [37, с. 30], що має «примусово-профілактичний» характер.

Слід погодитись із обґрунтуванням такого розмежування заходів припинення як «заходи припинення загального характеру» та «спеціально-припиняючі заходи», останні з яких застосовуються винятково, коли інші заходи припинення не привели до мети застосування [122]. Під останніми ми розуміємо суто «мілітаристичні» заходи, в тому числі, визначені ст. 42 Закону України «Про Національної поліції» примусові поліцейські заходи: застосування фізичного впливу (сили); спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї. Принагідно зауважимо, що подібними повноваженнями наділені також і органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (Розділ III Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [123]), і органи Служби безпеки України (ст. 26 Закону України «Про Службу безпеки України» [124]), і Державної прикордонної служби України (ст. 21 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [89]), які, як і органи Національної поліції є органи, яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення (Глава 17 КУпАП) тощо. Проте, О.І. Бочек вважає, що саме поліція уповноважена застосовувати заходи примусового характеру, які можуть нанести особі фізичної та моральної шкоди, а також завдати матеріальних збитків [125, с. 55], адже заходи фізичного примусового характеру є основним чинником поліцейської сили, яка застосовується проти громадян [126, с. 6].

Як бачимо, окремі заходи в переліку ідентичні тим, які вважають

елементами системи адміністративно-запобіжних заходів, але очевидно, що мета їх застосування відрізняється, адже заходи адміністративного припинення застосовуються з метою примусового зупинення адміністративного проступку (інколи – кримінального правопорушення), недопущення їх шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення (інколи – кримінального покарання).

Так, В.О. Іванцов та К.О. Чишко, здійснивши оцінку змісту поліцейських заходів крізь призму адміністративного примусу як доктринальної категорії адміністративного права та методу адміністративної діяльності, виходячи зі змісту ЗУНП виділяють дві групи заходів припинення: 1) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (доставлення порушника, адміністративне затримання, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами); 2) поліцейські заходи спеціального призначення (фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї) [90].

Прибічники такої думки виокремлюють заходи припинення «спеціального призначення» як сукупність виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу, а саме: застосування правоохоронцями фізичного впливу (сили), спеціальних засобів і вогнепальної зброї [127].

Науковці, які визнають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення різновидом заходів примусу, пов'язують це з їх застосуванням вже після початку правопорушення з метою його припинення в односторонньому владному порядку [128, с. 5].

Окремі автори не визнають заходами адміністративного припинення поліцейські заходи, оскільки вони не передбачені нормами КУпАП, тож ними вважають: доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (ст. 261-263 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП), тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП), тимчасове затримання транспортних

засобів (ст. 265-2 КУпАП), відсторонення осіб від керування транспортними засобами (ст. 266 КУпАП). Таким чином, поверхнева перевірка у разі вчинення правопорушення є заходом припинення, а проведення особистого огляду чи огляду речей, як зазначено ст. 264 КУпАП заходом забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

З приводу саме адміністративного затримання йдеться лише у профільному законодавстві правоохоронних органів і КУпАП, але на рівні гарантій у ст. 29 Конституції України, хоч і йдеться про гарантії забезпечення законності арешту і затримання, жодним чином не стосується адміністративно-правової сфери, виключно – кримінально-правової. Це суттєво знижує «цінність» та важливість адміністративних заходів припинення, особливо тих, що допомагають забобігти чи припинити кримінальне правопорушення.

Завдяки постійному розвитку суспільних відносин виникає потреба в законодавчому розширенню заходів адміністративного припинення. Так, окрім загальновідомих заходів припинення, передбачених ст.ст. 260, 265-2, 266 КУпАП, було впроваджено нові: тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування (ст. 265-4), тимчасове вилучення тварини (ст. 265-5), огляд військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних Сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266-1).

Останнім часом розширився «арсенал» адміністративно-припиняючих заходів у Законі України «Про Національну поліцію». Так, останнім часом, у зв'язку з повномасштабним вторгненням в Україну росії, було введено в законодавство нові заходи протидії застосуванню безпілотних повітряних суден та спеціальних технічних засобів (п. 3 ч. 1 ст. 40), що здійснюються шляхом застосування спеціальних засобів та/або пристроїв, призначених для виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден, у тому числі, для перехоплення сигналів дистанційного керування, пошкодження чи знищення

таких суден та/або складових частин безпілотних авіаційних систем (п. 14 ч. 1 ст. 42 Законі України «Про Національну поліцію»). Вони стали досить актуальними засобами припинення. Наприклад, правопорушень, передбачених ст. 51-4 «Порушення прав на геопросторіві дані та метадані», ст. 59-1 «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення», ст. 112 «Порушення правил поведінки на повітряному судні». До порушення порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден відносяться не лише склади припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України, а ще й охорони визначеної території чи об'єкта із спеціальним режимом, об'єкта критичної інфраструктури або місця здійснення спеціального поліцейського контролю, а також у разі участі у здійсненні державної охорони органів державної влади та посадових осіб (п. 14 ч. 1 ст. 42 Законі України «Про Національну поліцію»).

Судовий контроль є пріоритетним напрямом забезпечення законності застосування адміністративних заходів припинення. Так, у ст. 267 КУпАП передбачено можливість оскарження незаконного застосування адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасового затримання транспортного засобу, відсторонення водія від керування транспортним засобом або водним судном чи мотоциклом, а також огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Ці заходи адміністративного припинення можна оскаржити як у суді (в межах адміністративного провадження), так і у вищестоящій орган (вищестоящій посадовій особі) відносно органу (посадової особи).

Характерними рисами законного застосування заходів адміністративного припинення є їх відповідність: 1) меті припинення адміністративних проступків, тобто, коли вичерпано інші заходи впливу, для встановлення особи, складання протоколу, забезпечення розгляду справи, виконання постанов тощо; 2) тільки

відносно особи, яка вчинила правопорушення; 3) якщо є додаткові підстави їх застосування, насамперед, неможливість припинення проступку іншими засобами; 4) дотримано процесуальний порядок їх застосування – органи і посадові особи мають повноваження щодо застосування, дотримано строки (наприклад, затримання може бути здійснене не більше 3 годин), правильно здійснене процесуальне оформлення, роз'яснено права та порядок оскарження [129, с. 139].

Суддя Барського районного суду Вінницької області під час розгляду скарги щодо незаконного затримання транспортного засобу поліцейським СРПП Барського ВП Жмеринського ВП ГУНП у Вінницькій області виніс постанову про те, що поліцейськими безпідставно вилучено технічний паспорт на автомобіль. Рішення обґрунтоване тим, що особу, яка керувала автомобілем, поліцейський зупинив безпідставно, незаконно оглянув автомобіль і вилучив його з помещенням на майданчик відділу поліції. При цьому поліцейським не було складено протоколу про адміністративне правопорушення, ату огляду та тимчасового затримання автомобіля, не винесена постанова про притягнення до адміністративної відповідальності [130].

Ми підтримуємо думку вчених, що складовими законності розглядуваної нами діяльності є: 1) наявність повноважень у певних органів і посадових осіб виконавчої влади, які мають право їх здійснювати; 2) регламентація в законодавстві змісту, умов і підстав, а також процедури їх застосування; 3) застосування цих заходів повинна чітко відповідати вимогам нормативно-правових актів, зокрема бути законними, пропорційними, ефективними та необхідними (доцільними) [131].

Розглянемо їх більш детально на практичних прикладах.

1. Законність застосування заходів адміністративного припинення органами виконавчої влади та посадових осіб означає, що воно може здійснюватися тільки тією особою, яка у цей момент наділена такими повноваженнями і водночас виконує свої службові обов'язки. Наприклад, члени громадських формувань з охорони публічного порядку і державного кордону

мають право виключно під час виконання своїх обов'язків спільно з поліцейськими або прикордонниками застосовувати спеціальні засоби самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії [132].

2. Законність застосування заходів адміністративного припинення полягає в чіткій відповідності такої діяльності нормативно-правовим актам виключно за тих обставин і в тих межах, що ними передбачені.

Причому, саме застосуванню заходів адміністративного припинення, з одного боку, притаманне документальне оформлення у вигляді протоколу (про затримання, особистого огляду та огляду речей, вилучення, в тому числі й тимчасового, предметів, документів, тварин) чи постанови (видворення іноземця), а з іншого – забезпечення законності цієї процедури.

Так, Громадська організація «Центр відповідального ставлення до тварин» звернулось до суду з позовом до Миколаївської міської ради з вимогами про визнання протиправними та нечинними положення Рішення від 23 липня 2020 року № 57/376 «Про затвердження Програми поводження з котами і собаками та регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами у м. Миколаєві на 2020- 2024 роки», оскільки окремі положення якого суперечать чинному законодавству України. Суд прийшов до висновку, що дії відповідача відповідають нормам чинного законодавства України у зв'язку із тим, що відсутнє чітке врегулювання питання постійного утримання вилонених безпритульних домашніх тварин, бродячих домашніх тварин у разі не виявлення власника, відсутності підстав для умертвіння згідно Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», як матеріального закону, що регулює вказані правовідносини, а тому у задоволенні позовних вимог слід відмовлено у повному обсязі [133].

Законність застосування заходів припинення утворюється двома складовими: умовою (матеріальна норма) та порядком (процесуальна норма). Наприклад, при здійсненні особистого огляду згідно ст. 264 КУпАП обов'язковою умовою законності є провадження уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі (ч. 2) і,

водночас, про це складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення або про адміністративне затримання (ч. 5).

3. Суб'єкт застосування заходу адміністративного припинення після оцінки характеру правопорушення, правопорушника, умов і підстав його застосування має обрати найбільш оптимальний захід для досягнення мети застосування, тобто пропорційно суспільній небезпеці вчиненого.

Враховуючи специфіку примусового впливу на об'єкти впливу, фізичні та юридичні особи мають право вимагати від державного органу чи посадової особи обґрунтованості застосування заходів припинення, що ставить перед державою завдання із забезпечення законності в цій сфері діяльності. Застосування заходів припинення очевидно потребує додержання посадовими особами принципів законності та так званої «доцільності», зміст якої припускає відвернення шкідливих наслідків і відповідності заходів характеру порушення. Традиційно, в адміністративній науці цей алгоритм вибору заходу впливу називають принципом доцільності, яка полягає, згідно тлумачного словника, у відповідності явища, процесу певній меті [134].

Принцип доцільності внаслідок політичних потреб («революційна доцільність») у колишньому вимірі підміняв принцип законності, але сучасний термін «доцільність» на прикладі норм Закону України «Про Національну поліцію» разом із іншими вимогами до застосування поліцейських заходів (пропорційність, законність, необхідність) наразі є загальновизнаним міжнародним правовим принципом, який закріплено у міжнародних нормативних актах і рішеннях Європейського суду з прав людини<sup>135</sup> і, відповідно - Конституційного Суду України, який має спрямованість на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення обґрунтованими і найменш обтяжливими для осіб, чий права обмежуються [135; 136; 137; 138].

Так, Н.А. Бааджи вказує, що не слід адміністративний розсуд (дискреційні повноваження) ототожнювати з законністю, адже перший є умовою законності і

від їх оптимального співвідношення в правотворчості і правозастосуванні залежить забезпечення і захисту прав і свобод людини та вдосконалення діяльності органів публічної адміністрації [139, с. 140].

Зокрема, принцип пропорційності у розумінні розмірності та адекватності застосовано Європейським судом з прав людини 27 червня 1968 році в справі «Ноймайстер проти Австрії», а як відомо, практика Європейського суду з прав людини є джерелом права відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [140].

Яскравим прикладом може слугувати постанова судді Тернівського міського суду Дніпропетровської області, де вказано, що особа торгувала яблуками вагою 3 кг у невстановленому місці, чим порушила правила торгівлі, передбачене ч. 1 ст. 160 КУпАП і притягнута до відповідальності згідно протоколу про адміністративне правопорушення, протоколу особистого огляду та розпискою особи про отримання речових доказів на зберігання. Водночас, суддя прийшов до висновку, що особа, хоч і вина у вчиненні правопорушення, адже її вина доведена (в тому числі, визнав свою вину), а дії правильно кваліфіковані за ч. 1 ст. 160 КУпАП, відповідно до ст. 22 КУпАП має бути звільнений від адміністративної відповідальності внаслідок малозначності вчиненого проступку, адже значної шкоди від його дій не настало [141].

Таким чином, орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, повинен був обмежитись усним зауваженням, а отже не пропорційно суспільній небезпечності вчиненого обрав заходи припинення.

На нашу думку, адміністративно-правова наука має використовувати прогресивні європейські орієнтири, тим більше, що в чинному законодавстві та сучасній судовій вітчизняній практиці вже внормовані, тож доцільно оперувати терміном «пропорційність» під час характеристики засобів забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного припинення, а її *дефініцію пропонуємо закріпити нормативно серед загальних положень в КУпАП та інших нормативно-правових актах, які регламентують досліджувану сферу державного примусу.*



Всі правоохоронні органи в межах покладених на них законодавством функцій та повноважень застосовують заходи державного кримінального, цивільного, адміністративного, дисциплінарного примусу [142, с. 79], проте, адміністративне припинення здійснюють окремі суб'єкти, які наділені законом правом адміністративного затримання, доставлення, огляду, застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї та ін. Неправомірні дії представників державних органів, які наділені такими повноваженнями є набагато небезпечними для окремих громадян і суспільства в цілому, тож зміцнення законності в цій діяльності має важливе значення.

У світлі сказаного зауважимо, що законність застосування окремих заходів припинення правопорушень «коригується» крайньою необхідністю та необхідною обороною, адже у випадку дії воєнного стану для відбиття нападу та усунення небезпеки чи при затриманні особи, яка вчинила правопорушення та/або чинить опір поліцейському, поліцейський має право використати підручні засоби (ч. 5. ст. 42 Законі України «Про Національну поліцію»).

Під час дії воєнного стану поліцейський має право застосовувати заходи примусу, передбачені ст. 42 Законі України «Про Національну поліцію» стосовно осіб, які беруть участь у збройній агресії проти України, без врахування вимог та заборон, які стосуються порядку їх застосування (фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї (ч. 9 цієї статті). Можливо зробити висновок про те, що в указаних умовах забезпечення законності заходів примусу втрачає актуальність. Ця діяльність уповноважених суб'єктів як об'єктів контролю переходить у площину правовідносин, пов'язаних із обставинами, що виключають адміністративну або кримінальну відповідальність (ст. 17-19 КУпАП та ст. 36, 38, 39 КК України).

Контроль за законністю застосування заходів адміністративного припинення в діяльності органів (підрозділів) поліції, наприклад, може виявлятися у формі перевірки з метою отримання і аналізу інформації про діяльність об'єкта контролю. У законодавстві передбачається такі його види: інспектування як перевірка службової діяльності за всіма напрямками роботи;

контрольна перевірка службової діяльності за всіма напрямками роботи та результатів заходів, ужитих для усунення недоліків, виявлених під час проведення попереднього інспектування; цільова перевірка службової діяльності, яка охоплює один або декілька напрямів роботи [143].

Позапланові інспектування здійснюються у зв'язку з прийняттям резолюції (недовіри керівнику) поліції за результатами негативної оцінки діяльності органу (підрозділу) або обґрунтованого звернення фізичних або юридичних осіб про порушення посадовими особами органів (підрозділів) вимог законодавства України. Результатом відомчого контролю законності є протокол та рішення, згідно якого слід усунути недоліки та оцінити роботу з підвищення ефективності службової діяльності для контрольної перевірки.

Практика показує ефективність також дистанційної форми контролю діяльності посадових осіб за допомогою відеокамер без відвідування об'єктів за місцем їх розташування. Так може перевірятися законність діяльності патрульних поліцейських за допомогою нагрудних (боді) камер, відеокамер у публічних місцях або закладах, у яких вони розміщуються. Обов'язковими є відеоспостереження на митницях, ізоляційних установах.

Самостійним напрямком контрольної діяльності є перевірка законності застосування такого заходу адміністративного припинення як адміністративне затримання [144; 145; 146; 147]. Йому приділяється найбільше уваги у зв'язку з тим, що в Конституції України кожній людині гарантуються права: 1) на свободу та особисту недоторканність, заборона арешту (або тримання під вартою) не інакше, як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (ст. 29); 2) користування допомогою адвоката (захисника) з моменту затримання (ст. 59) [53].

Кожний випадок адміністративного затримання зобов'язує уповноважену особу негайно повідомити центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги за допомогою телефонного чи інших видів зв'язку, відмова від якої має відбутися письмово за участі захисника [148] і затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Аналіз правозастосовної практики свідчить, що кожен випадок адміністративного затримання визнається незаконним навіть у ситуації, якщо правопорушнику не було роз'яснено його права.

Так, навесні 2021 року особа з напарником працювали на мобільному пункті обміну шприців у Києві на замовлення МОЗ України. До них підійшли двоє поліцейських з вимогою показати документи та пояснити мету перебування під аптекою. Почуте виявилось недостатнім для патрульних і почали нецензурно висловлюватись. Одна з осіб впливу обстоювала своє право на гідне з ним поводження, тож поліцейські застосували фізичну силу та спеціальні засоби (кайданки). В іншої особи відібрали мобільний телефон, яким він фіксував подію. Патрульні заштовхали чоловіка в автомобіль і продовжили застосовувати фізичне насильство. У холі відділку поліції перед кімнатою чергового поліцейські обшукали особисті речі особи і зняли кайданки, але після дзвінка своєму керівнику – телефон вилучили та вдягли кайданки. Як свідчить постраждалий, поліцейські під загрозами змусили підписати постанову про адміністративне правопорушення за ст. 178 КУпАП і ще склали протокол за ст. 185 КУпАП. У медичному закладі діагностували забій м'яких тканин поперекового відділу хребта. Адвокати довели в суді порушення законності поліцейськими у Верховному Суді (постанова від 08.07.2020 у справі № 463/1352/16-а) [149].

На жаль, аналіз практики застосування заходів адміністративного припинення в рішеннях суду свідчить, що подібні випадки непоодинокі, адже судами часто визнаються незаконними спільні умисні дії поліцейських (напарників патруля) із застосування адміністративного затримання [150].

Не менш важливим є напрям забезпечення законності під час застосування поліцейських заходів примусу. Кожен із передбачених Законом України «Про Національну поліцію» заходів примусу є доволі травматичним, особливо застосування зброї. Виходячи зі змісту ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію», якщо застосування фізичної сили, спеціальних засобів і «використання» зброї можливі в межах забезпечення адміністративного

провадження, то «застосування» зброї можливе лише в рамках кримінально-процесуального провадження (ст. 206 КПК України).

Так, поліцейський може взяти до рук вогнепальну зброю і привести її у готовність, якщо вважає, що в обстановці, що склалася, можуть виникнути підстави для її застосування (ст. 11). Законність таких дій є предметом перевірок як внутрішніх, з боку керівництва, так і зовнішнього (прокуратура, суд, громадськість).

Найчастіше під час затримання використовується фізична сила та спеціальні засоби. Тому тематиці перевірки її на відповідність нормам законодавства приділяється велика увага. Під особливим контролем прокуратури перебувають випадки застосування вогнепальної зброї службовими особами правоохоронних органів [151]. Як, наприклад, сумнозвісний випадок зупинки транспортного засобу патрульними м. Дніпра за вчинення адміністративного правопорушення, коли пасажери проігнорували вимогу вийти з салону і в результаті ескалації конфлікту – застосували табельну зброю до водія, від чого він помер [152]. У цьому випадку контроль щодо правомірності застосування зброї розпочинається з боку відповідних відомчих органів, а закінчується в судовому порядку. Варто зазначити, що підставою для призначення службового розслідування стосовно поліцейських є також інформація, отримана із засобів масової інформації, у тому числі, з мережі Інтернет. Під час здійснення повноважень з нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян органами прокуратури проводиться ряд перевірок, за результатами яких виносяться документи реагування, а за результатами їх розгляду до дисциплінарної відповідальності притягуються посадові особи територіальних органів поліції [153].

Серед заходів адміністративного припинення найбільш виразно виділяється адміністративне затримання, що є одночасно заходом забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, який полягає в тимчасовому обмеженні свободи пересування, місцезнаходження та дій особи з

метою забезпечення дотримання певних адміністративних норм і правил. Адміністративне затримання застосовується у випадках та з метою: припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу; встановлення особи; складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення (статті 260-263 КУпАП) [57]. Законодавцем встановлено загальний термін адміністративного затримання особи, яке може тривати не більш як три години (частина перша статті 263 КУпАП).

Разом з тим, законодавством визначено, що «осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання» [57]. Водночас матеріали правозастосовної практики свідчать про те, що процесуальною вадою залишається й досі відсутність процесуальної форми повідомлення прокурора про застосування адміністративного затримання до особи. Сутність же самого повідомлення прокурора про адміністративне затримання особи полягає в тому, щоб у прокурора була змога перевірити законність застосування такого заходу та вжити відповідних заходів прокурорського впливу з метою недопущення порушення прав і свобод затриманого [69, с. 129].

Більше того, цікавим у положенні статті 261 КУпАП є необхідність під час складання протоколу про адміністративне затримання зазначати обов'язково крім дати і місця його складання; посади, прізвища, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомостей про особу затриманого і час затримання, також мотиви затримання. Аналіз правозастосовної адміністративно-юрисдикційної практики свідчить про помилкове розуміння суб'єктами складання протоколів

про адміністративні правопорушення в якості мотивів затримання його підстав або відповідної мети. Хоча насправді мотив є конкретною обставиною, що обґрунтовує необхідність затримання у кожному конкретному випадку. У зв'язку із цим доречним вважаємо доповнення статті 261 КУпАП частиною 4 такого змісту: *«Мотиви затримання передбачають конкретні обставини, що обґрунтовують необхідність затримання у кожному конкретному випадку»*.

Більше того, припинення правопорушення забезпечується застосуванням й інших примусових поліцейських заходів, серед яких найбільш виразно виділяється застосування зброї. Водночас, практична складова використання в службовій діяльності поліції такого поліцейського заходу викликає багато термінологічних та законодавчих невизначеностей, що помітно впливають на правомірність його застосування. Зокрема, в законодавстві відсутні поняття: «оголення зброї», «приведення зброї в готовність»; не прописано, які мають бути дії працівників поліції у разі постановки зброї в положення запобігання, після досилання патрона в патронник, коли необхідність у застосуванні або використанні зброї перестала існувати [154, с. 159] тощо. Цілком слушно вказує О.М. Соловйова про те, що невизначеність порядку дій в тій чи іншій ситуації хоча й дає свободу вибору поліцейському тої чи іншої поведінки під час різних обставин, але при цьому й уможливорює значне порушення прав людини під час застосування поліцейським заходів примусу, адже кожен поліцейський захід, який обмежує права людини тією чи іншою мірою, не підкріплений буквою закону, перетворюється на порушення прав людини з боку представника правоохоронних органів [155, с. 276].

Серед заходів примусу даної категорії, які в тому числі належать до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, слід виділити доставлення, що згідно ст. 259 КУпАП переслідує метою доставлення порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання його є обов'язковим. Прогалиною чинного законодавства залишається те, що доставлення порушника має бути проведено в можливо

короткий строк, тобто конкретного строку у ч. 8 ст. 259 КУпАП не позначено. До речі законодавець прямо не встановлює яким чином має визначатися такий строк і яка допустима максимальна його тривалість [57].

Безумовно, термін доставлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, має бути більш визначеним, але встановлення часових меж ще більше ускладнить правозастосовнику процедуру доставлення та може стати причиною порушення норм адміністративного провадження. У багатьох випадках, які залежать від конкретних обставин справи, граничний термін буде явно недостатнім для здійснення доставлення. Дуже складно розробити та закріпити універсальний термін доставлення з вищезгаданих причин. Однак, на наш погляд, термін доставлення необхідно включити в термін адміністративного затримання, при цьому збільшивши максимальний термін затримання за загальним правилом до 24 годин. Термін здійснення доставлення можливо обмежити, наприклад, до 6 годин, але якщо посадова особа, яка доставляє громадянина, не встигає доставити його в зазначений період, цей факт вказується в протоколі доставлення особи з поясненням причин порушення строку, якщо вони обґрунтовані, то необхідно продовжити термін доставлення на певний термін за згодою керівника поліцейського підрозділу, наприклад, до 10 годин. Проте можливий інший варіант, залишити термін доставлення без змін, а саме, у можливий короткий термін, але при цьому здійснювати контроль за цим заходом забезпечення адміністративного провадження за допомогою застосування засобів відеофіксації на час періоду доставлення особи з метою недопущення безпідставного обмеження прав і свобод людини і громадянина, і навіть з метою формування доказової бази у разі порушення терміну з боку працівників правоохоронних органів. А це відповідно сприятиме дотриманню вимог законності застосування цього заходу примусу.

З цього приводу цілком слушною є позиція Н.А. Галабурди, про питання законності застосування доставлення, адже його основною метою є складання саме протоколу про адміністративне правопорушення. Тобто якщо за

результатами доставлення такого процесуального документу не було складено, той і законність доставлення можна вважати сумнівною [156, с. 63]. Саме відсутність документального оформлення доставлення ще більше ускладнює законність процедури застосування цього заходу. Тому можливо доцільним є врахування пропозицій В.І. Ігнатенка закріплення в адміністративному законодавстві положення про те, що термін доставлення повинен зараховуватися в термін адміністративного затримання [157, с. 100].

Разом з тим, дозволимо собі запропонувати подвійний варіант розв'язання проблеми, а саме:

по-перше, передбачити можливість складання окремого протоколу про адміністративне доставлення, у зв'язку із чим доповнити статтю 259 КУпАП частиною 12 такого змісту: *«Про адміністративне доставлення складається протокол, у якому зазначаються дата, час, місце складання, посада, прізвище та ініціали особи, яка склала протокол, відомості про доставлену особу, час початку, закінчення та мету доставлення. Протокол складається у двох примірниках. Копія протоколу про доставлення вручається доставленій особі. Протокол про адміністративне доставлення складається на спеціальному бланку, що виготовлений друкарським способом згідно з технічним описом бланка протоколу про адміністративне правопорушення, на якому проставлено відповідні серію та номер. Усі реквізити протоколу про адміністративне доставлення заповнюються чорнилом чорного або синього кольору, розбірливим почерком, державною мовою. Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне доставлення, а також унесення додаткових записів після того, як протокол про адміністративне доставлення підписано особою, стосовно якої його складено. Протокол про адміністративне доставлення складається у двох примірниках, один з яких під розписку вручається особі. У разі відмови особи, яка доставляється, підписати протокол про адміністративне доставлення у ньому робиться запис про це»;*

по-друге, враховуючи, що у правозастосовній поліцейській практиці немає



єдиної позиції щодо зазначеного вище протоколу та його змісту, недоречності вироблення нового бланку процесуального документу, передбачити можливість здійснення відповідного запису про адміністративне доставлення у протоколі про адміністративне правопорушення чи протоколі про адміністративне затримання, тим більше що доставлення порушника робиться саме для складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення (стаття 259 КУпАП). За таких умов доцільним може бути доповнення статті 256 «Зміст протоколу про адміністративне правопорушення» КУпАП положеннями про дату, час та місце складання, час початку та закінчення доставлення, відомості про особу, що доставляється тощо.

Таким чином, законність діяльності щодо застосування заходів адміністративного припинення має свої особливості, які обумовлені їх примусовим характером, завданнями та функціями, які виконуються за допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування. Юридичним фактом, що тягне за собою застосування заходу припинення є правопорушення, для чого посадова особа усно вимагає терміново припинити правопорушення в якості акту управління. На місці події, як правило, немає можливості видання письмового акту управління.

Одним із головних критеріїв законності застосування заходів адміністративного припинення є взаємозалежні з нею поняття «пропорційність» та «необхідність», зміст яких розкрито в Законі України «Про Національну поліцію», які доцільно закріпити в термінологічному апараті серед загальних положень в КУпАП, що дозволить врахувати прогресивні європейські орієнтири нормотворчості та внутрішньо узгодити чинне законодавство з питань застосування примусових заходів.

### **2.3. Забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень**

Адміністративна відповідальність розглядається в теорії права і як вид юридичної відповідальності, і як самостійний елемент в системі заходів адміністративного примусу. Основними властивостями адміністративної відповідальності в узагальненому вигляді є наступні: 1) підставою є адміністративне правопорушення (проступок); 2) має власну нормативну базу (закони і підзаконні акти); 3) суб'єктами є фізичні та юридичні особи; 4) реалізується в застосуванні до правопорушників адміністративних стягнень виключно спеціально уповноваженими на те законодавчими актами органами і посадовими особами до не підлеглих по службі осіб; 5) не спричиняє судимості чи звільнення з посади та забороную займатися діяльністю на певний строк; 6) має власні процедури притягнення до відповідальності порівняно з іншими видами проваджень (кримінального, цивільного чи дисциплінарного).

Саме сутність та особливості застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень суттєво впливають на систему прав і свобод, прав і законних інтересів суб'єктів впливу, ступеню їх обмеження, тож режим законності в діяльності посадових осіб під час їх реалізації є безумовною вимогою їх функціонування в правовій державі.

Законність реалізації адміністративної відповідальності – це певний режим, порядок застосування уповноваженими органами (посадовими особами) до суб'єктів, що вчинили адміністративні правопорушення, адміністративних стягнень, який повною мірою відповідає вимогам Конституції, законів та інших нормативних актів України [95]. Вона ґрунтується на принципах загальності, верховенства закону, реальності, неприпустимості підміни законності поняттям доцільності (про що говорилось у попередньому підрозділі).

На думку Х.П. Ярмачі, застосування заходів адміністративної відповідальності має відбуватися з урахуванням вимог дотримання принципу законності, зокрема:

- накладення уповноваженим на те органом (посадовою особою) адміністративного стягнення має бути передбачене санкцією порушеної норми;
- адміністративні стягнення мають застосовувалися тільки уповноваженим

на те органом (посадовою особою);

- адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення мають призначатися в межах, визначених законом, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення в порядку, визначеному процесуальною частиною КУпАП;

- фізична або юридична особа може бути піддана адміністративному стягненню, якщо в її діях є склад адміністративного правопорушення, закріплені КУпАП, і відповідними законами України;

- у кожній правовій нормі (статті) закону закріплені вид і розмір санкції;

- за адміністративне правопорушення може бути накладене з передбаченої санкцією правової норми ряду альтернативних санкцій тільки одне основне адміністративне стягнення;

- призначення адміністративного стягнення в межах санкції визначається компетенцією органу й посадовим станом правозастосовника;

- за одне й те саме адміністративне правопорушення на винного може бути накладене тільки одне основне або основне й додаткове стягнення, які встановлені за це правопорушення [158, с. 108-110].

Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення базується на наступних основоположних принципах, закріплених у ст. 7 КУпАП:

- ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом;

- провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності;

- застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції та в точній відповідності з законом.

Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення відбувається у формах систематичного контролю та нагляду, а також через інститути оскарження неправомірних дій чи

рішень посадових осіб уповноважених органів. Тож у ст. 7 КУпАП як вид громадського контролю передбачено право на оскарження в позовному провадженні, зокрема, з відшкодування майнової шкоди внаслідок незаконного притягнення до адміністративної відповідальності, у порядку звернення до органів та посадових осіб, інших встановлених законом способів.

Ми прибічники тієї думки, що вирішення скарг з питань неправомірного застосування заходів адміністративної відповідальності взагалі не властиве органам управління, оскільки в цьому питанні більш переконливою є сфера діяльності суду щодо розгляду позовних вимог. Особа у порядку звернення може поінформувати вищий орган або посадову особу про неправомірні дії підлеглого, проте, це буде лише підставою для службового розслідування і лише після винесеного судом остаточного рішення в цьому питанні. Водночас, усунення суб'єктів державного управління від вирішення скарг в жодному разі не має сенсу, адже органи адміністрації зобов'язані вживати заходи усунення недоліків у своїй діяльності [159, с. 142].

Тож ст. 288 КУпАП надає право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення вищому органу на незаконні дії окремих органів і посадових осіб:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчі органи, що виконують їх повноваження) відповідної ради;

2) рішення виконавчого комітету (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчих органів, що виконують їх повноваження) сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі - у вищестоящий орган (посадовій особі).

Стаття ст. 288 КУпАП не виключає при цьому можливість вибору засобів захисту своїх законних інтересів, оскільки передбачає альтернативу оскарження

дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб до відповідного суду (районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд).

До інших, встановлених законом способів забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності, на нашу думку, слід віднести участь в адміністративному провадженні захисника (ст. 271 КУпАП): адвоката чи іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Механізм реалізації права особи на оскарження в адміністративному провадженні характеризується можливістю недосяжності результату, оскільки таке право треба трансформувати в певну юридичну «оболонку». Це і викликає необхідність звертатися за допомогою для захисту своїх прав і гарантованих законом інтересів до спеціалістів у галузі юриспруденції.

У розгляді справи можуть брати участь адвокат:

1) запрошений потерпілою особою – за довіреністю на ведення справи або договором про надання правової допомоги чи мати ордер або доручення органу (установи) на надання безоплатної правової допомоги;

2) призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги – за дорученням Центру.

Особливої уваги заслуговує судовий контроль за законністю застосування адміністративної відповідальності, який реалізується у вигляді позовного адміністративного провадження. Для судового контролю за адміністративними рішеннями характерна результативність захисту прав і свобод громадян. Гласність і змагальність під час розгляду адміністративної справи надають рівні процесуальні можливості громадянину та посадовій особі, які доводять істину своїх тверджень і оспорюють докази іншого учасника судового розгляду [160, с. 18].

Судового контролю не передбачено як інституту захисту в загальних засадах КУпАП, але в реаліях він ефективно існує, ним реалізується право на захист прав кожної людини, в тому, числі, на отримання кваліфікованої

юридичної допомоги, перегляд судового рішення, заборону використання незаконних доказів, презумпції невинуватості, не свідчити проти себе, заборона зворотної сили закону, якщо він погіршує становище потерпілих тощо.

На нашу думку, цей важливий момент має бути врахований під час удосконалення КУпАП. Аналогічні пропозиції стосуються інституту адвокатського захисту.

Численні засоби, прийоми, заходи, способи, гарантії, умови і фактори забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності можна класифікувати на економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, організаційно-правові та юридичні. Останні з них уявляють найбільший інтерес в правничій науці.

Насамперед, передумовою встановлення законності в реалізації адміністративної відповідальності є забезпечення розвинутого належним чином законодавства про адміністративні правопорушення, що дозволяє якісно і точно його застосовувати, а також створити дієвий механізм невідворотності відповідальності посадових осіб, за його порушення. Встановлення в законі суворої регламентації комплексу правових засобів – чітких підстав і процедур притягнення до адміністративної відповідальності дозволяють забезпечити захист від необґрунтованого її застосування. Чітка регламентація процедури притягнення до адміністративної відповідальності є гарантією законності здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення (докладно гарантії законності застосування заходів адміністративного примусу в цілому розглядатимуться в наступному підрозділі дисертації).

Однією з умов законності провадження у справах про адміністративні правопорушення є існування процесуальних норм, що регламентують компетенцію органів та їх посадових осіб, і має на меті недопущення необґрунтованого застосування до невинуватої особи заходів адміністративного примусу, а також винного притягти до адміністративної відповідальності.

На стан дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу суттєво впливають наявні протиріччя між

положеннями чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376 (далі – Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376), чим ускладнюється процес документування окремих адміністративних правопорушень, які вчиняються неповнолітніми.

Так, відповідно до статті 12 КУпАП, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку.

Згідно положень ч.2 ст. 13 КУпАП, у разі вчинення особами віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44, 51, 89, 121-127, 130, 139, ч. 3 ст. 154, ч. 2 ст. 156, ст. 173, 1734, 174, 1831, 185, 190-195 КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185 КУпАП) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 241 КУпАП.

Разом із цим, відповідно до вимог абзацу 2 п.17 розділу II Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376, у разі вчинення неповнолітньою особою віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44, 51, 121 – 127, 130, 139, ч. 2 ст. 156, ст. 173, 1734, 174, 1831, 185, 190 – 195 КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно цієї особи. Однак, наприклад, з урахуванням зазначених вимог Інструкції, окремими судами Дніпропетровської області зроблено помилкові висновки про неприпустимість складання поліцейськими протоколів про адміністративні правопорушення відносно неповнолітніх, які вчинили протиправні дії, не передбачені статтями КУпАП, визначеними абзацем 2 п.17 розділу II Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376.

Як наслідок, за результатами розгляду адміністративних проваджень за

ст.175-1 та 178 КУпАП судами приймаються рішення про закриття їх на підставі п.1 ст.247 КУпАП (за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення), а неповнолітні правопорушники уникають передбаченого законодавством покарання за вчинені протиправні дії

На підставі викладеного, доцільним є внесення відповідних змін до абзацу 2 п.17 розділу II Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376 та викладання його у наступній редакції: *«у разі вчинення неповнолітньою особою віком від 16 до 18 років адміністративних правопорушень, визначених абзацем 1 п. 1 ст. 255 КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно цієї особи».*

Крім цього, вкрай доцільним вважаємо внесення змін до положень чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме в частині:

– з метою належного формування бази даних ІКС ІППП передбачення необхідності інформування органу чи посадової особи, які склали протокол про адміністративне правопорушення, про результати його розгляду, виклавши ч. 2 ст. 285 КУпАП у наступній редакції: *«копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання, а також органу чи посадовій особі, які склали протокол про адміністративне правопорушення»;*

– з метою ужиття вичерпних заходів щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності за вчиненні протиправні дії визначення можливості оскарження винесених постанов за провадженнями, виклавши ч. 1 ст. 287 КУпАП у наступній редакції: *«постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим та органом чи посадовою особою, які склали протокол про адміністративне правопорушення»;*

– законодавчої регламентації форми та змісту скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, що дотепер КУпАП не передбачено;

– визначення у статті 277 КУпАП конкретних термінів провадження, які



гарантуватимуть об'єктивну можливість участі особи, відносно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, а також інших учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення;

– забезпечення детальної регламентації адміністративного видворення як заходу адміністративного примусу, у тому числі й визначення в Кодексі України про адміністративні правопорушення відповідних складів адміністративних деліктів, за які передбачався б цей вид стягнення.

Від інших адміністративно-правових заходів слід відрізнити й заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх згідно ст. 24-1 КУпАП. Проте законодавством з часу прийняття КУпАП так і не визначено орган, який вправі застосовувати такі заходи впливу, не позначено те, що ці заходи впливу застосовуються взамін адміністративним стягненням, не вказано чи цей перелік є вичерпним, не вказано скільки заходів впливу можна застосовувати до неповнолітнього, і чи вони поділяються на основні і додаткові, не закріплено строків їх застосування, що призводить до прогалин у законодавстві та негативно впливає на якість правозастосування і дотримання законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності.

Виходячи з наведеного, можна виділити і відповідні групи вимог законності.

1. Вимоги правильного застосування матеріальних норм адміністративного права суб'єктами застосування заходів адміністративної відповідальності, що визначають їх принципи та загальні правила застосування передбачені в КУпАП:

1) сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст. 1);

2) правил дії законодавства про адміністративні правопорушення у часі та у просторі (ч. 2 ст. 8);

3) зворотної сили законів, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, і заборони поширення законів, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні

правопорушення, вчинені до видання таких законів (ч. 3 ст. 8);

4) що стосуються суб'єктів адміністративної відповідальності та особливостей притягнення до неї окремих категорій суб'єктів адміністративних правопорушень (ст.ст. 12-16);

5) дотримання правил застосування адміністративної відповідальності за наявності певних обставин (ст. 17 та ст. 22);

6) вимоги дотримання загальних правил призначення адміністративних стягнень (ст.ст. 26-32-1, Глава 4).

Принагідно зазначити, що Загальна частина КУпАП окремо не передбачає певного категоріального апарату багатьох важливих інституційних вимог. Так, окремо не сформульовано принцип презумпції невинуватості, хоча визначена у ст. 7 КУпАП вимога забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення як «ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом» і є нею за сутністю.

Водночас, з метою чіткого закріплення в КУпАП сутності та вимог цього принципу законності в процесі притягнення до адміністративної відповідальності вважаємо за необхідне викласти її у такій редакції: *«Особа (фізична або юридична) підлягає притягненню до адміністративної відповідальності лише у разі встановленні уповноваженими органами чи посадовими особами в її діях (бездіяльності) складу адміністративного правопорушення, встановленого з дотриманням передбачених цим Кодексом принципів і правил адміністративної відповідальності, її особливостей щодо окремих категорій осіб, загальних та спеціальних правил застосування та призначення адміністративних стягнень або інших заходів адміністративного впливу. Особа (фізична або юридична) вважається невинуватою у вчиненні адміністративного правопорушення і не підлягає застосуванню до неї стягнення чи інших заходів впливу, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому цим Кодексом. Сумніви у наявності вини особи трактується на користь особи».*

Крім цих базових категорій, вважаємо, що в загальних положеннях КУпАП доцільно окремо визначити поняття законності – як основоположного принципу застосування заходів адміністративної відповідальності посадовими особами, які мають її дотримуватись, а також надати визначення посадової особи для того, щоб виключити неодноманітне тлумачення суб'єкту, який наділений певними повноваженнями, а відтак спричинити неодноманітне або необґрунтоване його правозастосування, чим знижується рівень законності під час застосування до них заходів адміністративної відповідальності.

Як показує аналіз судової практики у справах про адміністративні правопорушення, під час здійснення адміністративно-деліктної діяльності порушення перерахованих вимог законності стосуються не встановлення вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, ігнорування застосування правила про зворотну силу закону, неточного визначення розміру адміністративного стягнення або не застосування малозначності вчиненого, неправильному застосуванню чи обчисленню строків давності притягнення до адміністративної відповідальності.

Зокрема, відповідно до ст. 245 КУпАП завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. Невиконання цих вимог порушує законність діяльності органів і посадових осіб у застосуванні заходів адміністративної відповідальності.

*Недотримання правил розгляду справи.*

Наприклад, в адміністративній справі, розглянутій Щорським районним судом Чернігівської області м. Сновськ за позовом особи до ГУНП Національної поліції у Чернігівській області винесено рішення про закриття справи про адміністративне правопорушення. Так, 28.10.2023 р. інспектором поліції було винесено постанову ЕГА № 1220477 на позивача, який зберігав при собі пляшку самогону ємністю 0,5 літрів для власного споживання, чим

порушив ст. 176 КУпАП і отримав стягнення у вигляді штрафу.

Однак, у графі постанови «вилучені документи, речі отримав» зазначено, що речовий доказ «не вилучалися». При цьому поліцейський серед доказів надав запис з боді-камери про зупинку транспортного засобу за ст. 130 КУпАП та подальше доставлення особи до приміщення відділу поліції разом із знайденою в транспортному засобі пляшкою самогону. Права, передбачені ч. 1 ст. 268 КУпАП та ст.ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України правопорушнику не роз'яснювались, час вчинення правопорушення в постанові не зазначено, а найважливіше - за змістом ст. 283 КУпАП - постанова по справі мала містити вирішення питання про вилучені речі і документи, адже згідно ч. 1 ст. 265 КУпАП речі, що є безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються і зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення, що з матеріалів справи не вбачається. Отже, поліцейським порушені принципи всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин, при розгляді застосовано спрощений підхід, а обґрунтування вини сформовано лише на даних його сприйняття, з яких неможливо визначити наявності або відсутності складу правопорушення і підтвердження вини особи. Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції України обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом і припущеннях [161].

Зокрема, в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції чітко передбачено, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа) поліції, уповноважений(а) розглядати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитися усним зауваженням [162].

2. Вимоги точного застосування матеріальних норм адміністративного права, що визначають правові конструкції складів конкретних адміністративних правопорушень, передбачених в «Особливій частині» КУпАП та нормах інших галузей права, тобто правильної кваліфікації: встановлення відповідності вчиненого фізичною або юридичною особою діянь конструктивним ознакам

законодавчої моделі проступку (складу правопорушення), вибір статті КУпАП, її частини чи пункту, врахування конкуренції норм тощо.

Слід зауважити, що наразі не існує певного алгоритму визначення розміру адміністративного стягнення, лише обставини, які суб'єкт притягнення до адміністративної відповідальності має врахувати, тож його рішення є доволі суб'єктивним і оціночним, що негативно впливає на практику правозастосування. На нашу думку, для посилення рівня законності доцільно визначити критерії встановлення розміру стягнення під час притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинене ним правопорушення відповідно до суспільної небезпечності вчиненого ним у межах існуючих санкцій, передбачених в КУпАП. У подальшому вдосконаленні чинного КУпАП не менш актуальною є розробка критеріїв розміру самих санкцій за конкретні адміністративні правопорушення.

3. Вимоги правильного застосування адміністративно-процесуальних норм, що регламентують правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення містять дотримання:

- 1) органами та посадовими особами правил підвідомчості справ про адміністративні правопорушення (Глава 17 КУпАП);
- 2) принципів та загальних правил здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (Глава 18 КУпАП ст.245-250);
- 3) правил доказування у справах про адміністративні правопорушення, використання у провадженні у справі окремих видів доказів (ст.ст. 251-252 КУпАП);
- 4) правил складання протоколу (Глава 19 КУпАП) та винесення постанови про справі (Глава 23) про адміністративне правопорушення;
- 5) правил застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (Глава 20 КУпАП);
- 6) забезпечення процесуально-правового статусу та дотримання процесуальних прав учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення (Глава 21 КУпАП);

7) правил розгляду справ про адміністративні правопорушення (Глава 22 КУпАП);

б) правил оскарження постанов та рішень у справах про адміністративні правопорушення (Глава 24 КУпАП);

7) правил виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення за різними видами стягнень (Глави 27-33 КУпАП).

До найбільш поширених на практиці порушень перерахованих вимог законності, що можна віднести порушення правил підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та процесуально-правового статусу її учасників, використання у справі про адміністративне правопорушення недопустимих доказів, складання протоколу з помилками, недотримання правил розгляду справи. Наведемо цьому фактичні приклади.

*Порушення правил підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та процесуально-правового статусу її учасників.*

Так, ухвалою про залишення адміністративного позову без руху Закарпатського окружного адміністративного суд мотивував своє рішення тим, що, обґрунтовуючи участь у справі про визнання протиправним та скасування рішення Ужгородської міської ради про надання та відмову у наданні дозволів на розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, прокурор м. Ужгорода вказав на відсутність належного органу для звернення до суду. Однак, як випливає з вищезазначених правових актів, обов'язок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель покладено саме на територіальні органи Держсільгоспінспекції. Тож суд зобов'язав прокурора надати докази відсутності органу, уповноваженого державою (що здійснює відповідні функції у спірних відносинах), чи докази неможливості виконання ним своїх функцій та/або відсутності повноважень), визначення такого органу взагалі (територіальний орган Держсільгоспінспекції чи енергопідприємство за територіальним розташуванням спірних земель), визначення статусу прокурора при зверненні до суду (позивач у справі чи представник в інтересах держави, що пов'язані з необхідністю захисту права

державного органу чи підприємства, до компетенції якого належать функції у спірних правовідносинах), обґрунтування порушень інтересів держави у спірних правовідносинах [163; 164].

*Недопустимість доказів.*

Ухвалою Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області в порядку спрощеного позовного провадження, у справі за адміністративним позовом особи до інспектора УПП в Харківській області про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення за постановою було визнано недопустимими і не прийняті судом докази, надані Департаментом патрульної поліції УПП в Харківській області, а саме фотознімки та DVD диск із записом про результати фіксування адміністративного правопорушення за допомогою технічного засобу та відомості, на підтвердження ознайомлення позивача із доказами, результатами фіксації адміністративного правопорушення під час розгляду справи про адміністративне правопорушення. Такими вони визнані внаслідок того, що надані Департаментом, який не є учасником справи, а в УПП таких даних не надало, так само, як і затребувані від нього судом технічні параметри роботи технічного засобу, за допомогою якого було здійснено фіксування адміністративного правопорушення [165].

Про наявність помилок адміністративного провадження чи їх сукупності під час притягнення до адміністративної відповідальності свідчить аналіз численної судової практики. Найбільша частка справ припадає на недотримання правил складання протоколу.

Так, у постанові судді Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області чітко сказано, що розглянувши справу про адміністративне правопорушення, яка надійшла від Світловодської ОДП, встановлено, що протокол про адміністративне правопорушення складено з порушенням вимог ст. 256 КУпАП, не наведено характеризуючі дані про особу, хоча ця норма КУпАП передбачає перелік тих даних, що обов'язково повинні бути закріплені в протоколі про адміністративне правопорушення. Тож згідно п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.05.1998

року «Про практику розгляду судами справ про адміністративні правопорушення», у випадках складення протоколу без додержання вимог ст. 256 КУпАП, суддя зобов'язаний повернути протокол для належного оформлення [166].

*Чимало у судовій практиці комплексних зауважень до порушення правил складання протоколу, причому, повторно не виправлених.*

Як зазначено у постанові судді Роменського міськрайонного суду Сумської області адміністративний матеріал підлягає поверненню, оскільки поданий з порушенням ст. 278 КпАП України, а саме в ході підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення виявлено, що порушено п. 2 ч. 1 вищевказаної статті: невірно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення. В порушення ст. 256 КпАП України, в протоколі не зазначено коли проведена перевірка, тобто коли виявлено порушення, не вказано в чому полягає порушення особою, чи ознайомена з протоколом і чи роз'яснені особі права, передбачені ст. 268 КУпАП (відсутній підпис). Крім цього, в протоколі натомість категорії «особа, яка притягається до адміністративної відповідальності» зазначено «порушник», тобто бланк протоколу не відповідає вимогам закону. До протоколу додано виписку з акту, але в ній не зазначено чи ознайомила з цим актом особа чи подавала заперечення, скарги [167].

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності не несе відповідальності за відмову свідчень проти себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, про що має бути проінформована під час ознайомлення зі змістом та до підписання протоколу, що має бути задокументовано при складанні протоколу про адміністративне правопорушення інакше він буде визнаний недійсним, що передбачено у ч. 4 ст. 256 КУпАП та відомчих інструкціях [162]. Порушення цієї вимоги часто фігурує в судових постановках.

В сенсі проаналізованих помилок вважаємо за доцільне зазначити власні міркування стосовно суб'єктів, яким надані повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення. КУпАП у ст. 255 передбачає, без



перебільшення, їх «довжелезний» різноманітний перелік із усіх можливих сфер суспільних відносин. Це наводить нас на думку, що занадто велика кількість посадовців потенційно штучно збільшує кількість помилок під час складання адміністративних протоколів навіть, якщо не брати до уваги їх компетентність, яка є питанням кадровим. Хоча й в цьому питанні є пропозиція, принаймні, задекларувати у загальних положеннях КУпАП вимоги до професійних компетентностей суб'єктів реалізації заходів адміністративного примусу в цілому. Фактично, подібне положення доповнило і конкретизувало б таку необхідну нову категорію як «посадові особи».

Проте, проведений нами моніторинг останніх змін до Глави 17 та 19 КУпАП переконує в тому, що кількість суб'єктів розглядуваної діяльності не лише не скорочується, а навпаки – ще більше збільшився останнім часом. Якщо говорити про реалії сьогодення, то повноваження посадових осіб військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у ЗСУ із розуміння воєнного стану можна вважати умовно обґрунтованими внаслідок специфіки суб'єктів і об'єктів впливу, то інша кількість посадовців, які правомочні притягати до адміністративної відповідальності та складати протоколи вимагає максимального скорочення бути максимально скорочена. Слід визнати, що їх чисельність припускає збільшення «штату» контрольно-наглядових органів або їх перевантаження, що штучно знижує ефективність виконуваних ними функцій та контролю за законністю з іншого боку.

Слід зауважити, що на певну диспропорційність у забезпеченні судом законності в адміністративних провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Це стосується надання посадовій особі можливість усунути недоліки складання протоколу у разі повернення, в тому числі, неодноразового, у той час, як ухвала суду з визнання доказів неприпустимими і неприйнятними суду після її підписання набирає законної сили та оскарженню не підлягає, що значно звужує межі контролю за законністю та захисту прав фізичних та юридичних осіб. Наведемо для порівняння два приклади негайного виконання рішення без можливості оскарження, що є дуже поширеними.

Першим прикладом є Постанова Бердянського міськрайонного суду Запорізької області щодо притягнення Бердянського прикордонного загону Азово-Чорноморського регіонального управління Державної прикордонної служби України до адміністративної відповідальності особи за ч. 1 ст. 203 КУпАП, в якій встановлено, що у протоколі про адміністративне правопорушення зі слів правопорушника у протоколі вказано, що він протягом року не притягався до адміністративної відповідальності, але в матеріалах відсутні відомості, що підтверджують їх достовірність. На такій підставі суд постановив повернути посадовій особі ДПСУ матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності особи «... для належного виконання вимог ст. 256 КУпАП. Постанова оскарженню не підлягає» [168].

Другим є приклад, наведений в Ухвалі Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області, в якій в справі за адміністративним позовом особи до інспектора УПП в Харківській області про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення відмовлено на тій підставі, що відео надано не позивачем і УПП, а Департаментом патрульної поліції, тож визнано судом неприпустимим і «Постанова оскарженню не підлягає», хоча й містила реальний доказ відсутності вини особи [165].

Крізь призму такого порівняння обсягів прав і обов'язків суб'єкта і об'єкта застосування заходів адміністративної відповідальності видається, що система вимог законності здійснення адміністративної правозастосовної діяльності є поки що не досить досконалою. Причому, в даному випадку доцільно вдосконалювати саме адміністративно-процесуальні норми.

Аналіз судової практики в адміністративних провадженнях підтверджує той факт, що предметом оцінки також є законність виданого органом управління акту, тобто предметом судового контролю за застосуванням заходів адміністративної відповідальності є не тільки порушення суб'єктивного права фізичної або юридичної особи, а й правомірність адміністративного акту, яким було порушено охоронюваний законом інтерес.

Отже, розглянута нами система вимог законності здійснення

адміністративної правозастосовної діяльності щодо притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності дає можливість зробити висновок, що чіткість правового регулювання, гарантування декларативних правових норм у конкретних, закріплених в законодавстві правах та обов'язках, та забезпечення їх примусовою силою держави гарантуватиме законність провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Гострою проблемою перед українським суспільством вже протягом багатьох років стоїть підтримання безпеки дорожнього руху. Ця обставина зумовлює необхідність захисту прав і законних інтересів як окремої людини, так і суспільства та держави у різних сферах життя, у тому числі й під час оформлення матеріалів справ про адміністративні «дорожні» правопорушення, забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу в частині доставлення порушника, адміністративного затримання, здійснення особистого огляду і огляду речей, вилучення речей і документів, тимчасового вилучення посвідчення водія, тимчасового затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами тощо. Саме порушення процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення найчастіше є предметом невдоволення осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності. Поряд з цим відомі випадки необґрунтованого притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких насправді не було, або за вчинки, які досить складно відмежувати від правомірної поведінки, збору доказів правоохоронцями з перевищенням наданих їм повноважень, порушення вимог застосування зброї, сили та спецзасобів, застосування неправомірного примусу у службовій діяльності.

Сказане жодною мірою не означає, що правопорушення не повинні припинятися та каратися. Навпаки, саме неухильна реалізація основного принципу – невідворотності відповідальності за скоєне правопорушення – може призвести до зниження рівня «дорожніх» правопорушень.

Підвищення дисципліни учасників дорожнього руху, в тому числі і за

допомогою застосування заходів адміністративного примусу, є пріоритетним напрямом профілактики дорожньо-транспортного травматизму, зниження рівня аварійності на автошляхах країни, зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та забезпечення безпеки дорожнього руху в цілому. Розв'язання окреслених завдань та досягнення бажаного соціального результату в сфері просторового переміщення людей, транспортних засобів, багажу тощо можливе лише за наявності ефективно діючого механізму застосування адміністративних стягнень, норм недекларативного характеру, що регулюють права та обов'язки членів суспільства, як у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, так і в інших сферах суспільного життя, широкого спектру способів підтримання режиму законності під час застосування адміністративно-примусових заходів.

Як відомо, притягнення до адміністративної відповідальності має відбуватись у відповідності до встановленого законодавством порядку. Як зазначено у ст. 7 КУпАП, ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом [57]. Однак, при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, насамперед через їх масовість, допускаються різні порушення закону, які виражаються у порушенні процедури притягнення винних до відповідальності, так і застосуванні інших заходів адміністративного примусу. До таких порушень належить і невчасне реагування на правопорушення, і недотримання законодавства у частині забезпечення гарантій прав громадян, які притягуються до адміністративної відповідальності, і тяганина і пропуск термінів накладення стягнень тощо. Сама практика провадження у справах адміністративних правопорушення є сферою, що характеризується з одного боку можливістю досить інтенсивного втручання у межі конституційних прав і свобод людини і громадянина, а з іншого – об'єктивно зумовленим зосередженням значного обсягу владних повноважень у суб'єктів адміністративної юрисдикції стосовно застосування заходів адміністративного примусу, що створює потенційну небезпеку зловживань наданими правами, невиконання або неналежного

виконання покладених на посадову особу обов'язків, її бездіяльності, яку слід розуміти як невикористання повноважень у випадку їх обов'язкового застосування відповідно до законодавства.

Недодержання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, унеможлиблює побудову справедливого суспільства, де належним чином захищаються права і свободи людини, не сприяє забезпеченню реалізації ідей, які стоять перед суспільством, заподіює шкоду інтересам суспільства [169, с. 11]. 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 [170, с. 69, 70].

Вимога законності стосується, зокрема, як процедури правозастосовчого провадження (строки, порядок, повноваження суб'єкта правозастосування тощо), так і відповідності закону самого результату правозастосування (зміст і форма правозастосовного акту) [171, с. 23]. Дотримання таких вимог передбачає застосування відповідного набору способів забезпечення законності, якими визначається «сукупність юридичних, організаційних прийомів і форм діяльності судів, прокуратури, органів публічної адміністрації (їх посадових осіб), громадян, суспільних об'єднань щодо підтримки та зміцнення законності в адміністративно-юстиційній діяльності зазначених суб'єктів з приводу повного і правильного виконання призначеного у встановленому законом порядку адміністративного стягнення за порушення правил норм та стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [172, с. 132].

Законність як режим взаємовідносин між уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції та громадянами, посадовими особами, представниками юридичних осіб розглядається через призму дотримання суб'єктом влади норм, які закріплюють її права як посадової особи, що здійснює

контрольно-наглядову діяльність у сфері безпеки дорожнього руху. Йдеться про правомірність використання наданих суб'єкту управління владних повноважень. Норми, що закріплюють владні повноваження поліцейських як суб'єкта управління, безпосередньо визначають адміністративно-правовий зміст законності суб'єкта контролю (нагляду) в галузі безпеки дорожнього руху. Закон «Про Національну поліцію» розкриває зміст принципу законності стосовно діяльності поліції [21]. Закон встановлює, що поліція діє в точній відповідності до закону. У даній нормі йдеться про внутрішньовідомчий контроль, контроль діяльності поліцейських із боку керівників та спеціальних контролюючих суб'єктів, що є структурними ланками системи, яка спрямована на оцінку правомірності дій і рішень суб'єкта, котрий здійснює контроль і адміністративний нагляд у галузі дорожнього руху [173, с. 60].

Оскільки основним суб'єктом застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху є поліція, забезпечення законності в її діяльності полягає у формуванні такого адміністративно-правового режиму, за якого поліція у процесі виконання функції забезпечення прав і свобод громадян, підтримання публічної безпеки і порядку, протидії злочинності зобов'язана, з одного боку, реалізувати свою діяльність на основі норм чинного законодавства, а з іншого, – здійснювати контроль та нагляд за діяльністю посадових осіб і громадян щодо виконання загальнообов'язкових правил з метою забезпечення правопорядку в державі [174, с. 295].

Порушення з боку поліції особливо явно виявляються при оформленні матеріалів справ про адміністративні правопорушення, скоєні водіями в стані сп'яніння. Щороку близько 50 000 водіїв, яких спіймали з ознакам сп'яніння не зазнають будь-якого покарання. Очевидно, що ця статистика формує у водіїв впевненість у можливості уникати відповідальності та дозволяє їм сідати п'яним за кермо сподіваючись на можливість «вирішити питання» якщо спіймають [175].

Аналіз матеріалів судової практики свідчить про непоодинокі випадки порушень законності притягнення особи до відповідальності за скоєння

адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, серед яких:

– порушення порядку виявлення ознак алкогольного сп'яніння. Прикладом може бути постанова Запорізького апеляційного суду (справа № 33/807/87/20), згідно якої працівники поліції доставили водія до медичного закладу, де медичний працівник, який проводив огляд, використовував пристрій невідомого походження (зовні схожий на загальновідомий алкотестер), у який водій дмухав через мундштук, який він отримав від лікаря (не одноразового використання, розпакований не в присутності цієї особи). Відповідно до п. п. 17, 20 Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС України від 07 листопада 2015 року № 1395, водієві не було вручено копії зазначеного висновку, більше того лікар при своєму дослідженні не встановлював вегетативно-судинні реакції особи (стан шкірних покривів, слизових оболонок очей, язика, спитніння, слинотеча), а також пульс та артеріальний тиск, не було зроблено обстеження з використанням технічних засобів, яке необхідно проводити повторно через 20 хвилин після первинного. Крім того, при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, в порушення вимог ст. 256 КУпАП, в протоколі невірно вказана адреса проживання водія; а також жодним доказом не підтверджено, що протокол складався у присутності водія та йому були роз'яснені його права, передбачені ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП [176];

– оформлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення щодо водія із іншими анкетними даними (з іншою датою народження), що є порушенням вимог п. 22 розділу III Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції від 09.11.2015 року № 1452/735 [177];

– відсутність належних та допустимих доказів факту порушення особою п.

2.5 Правил дорожнього руху України, що унеможлиблює притягнення його до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, оскільки огляд такої особи на стан алкогольного сп'яніння не може проводитися у присутності тільки одного свідка;

– надання працівниками поліції відеозаписів, у яких, серед іншого, дата відеофіксації не відповідає даті вчинення правопорушення;

– наявність випадків, коли огляд на стан сп'яніння особи на місці зупинки проведено з використанням технічних засобів некоректно, зокрема щодо границь допустимої похибки технічного приладу, з порушенням інструкції з експлуатації газоаналізатора, без врахування необхідності його технічного обслуговування (калібрування);

– складання протоколу без встановлення особи порушника або із зазначенням помилкових даних про неї. Як приклад, переглядаючи справу № 127/22276/21 (провадження № 33/801/457/2022), суд апеляційної інстанції встановив, що працівники поліції в порушення вимог п. 9 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України 06.11.2015 року №1376 (при складанні протоколу про адміністративне правопорушення в ньому зазначаються, зокрема: у графі «склав цей протокол про те, що громадянин(ка)» – прізвище, ім'я та по батькові особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (повністю, без скорочень), не вжили заходів для встановлення особи правопорушника та склали протокол про адміністративне правопорушення за ч.1 ст.130 КУпАП на особу, яка не керувала транспортним засобом [178;31];

– проведення огляду водія на стан алкогольного сп'яніння в присутності лише одного свідка. Прикладом може слугувати судовська практика, зокрема у справі № 128/1361/21 (провадження № 33/801/143/2022) Вінницький апеляційний суд дійшов висновку, що відсутні належні та допустимі докази факту порушення особою п. 2.5 Правил дорожнього руху України, що



унеможлиблює притягнення його до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, оскільки огляд такої особи на стан алкогольного сп'яніння проводився у присутності тільки одного свідка, який підтвердив, що водій відмовився від освідування поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів, а факту відмови від проходження огляду в медичному закладі засвідчено не було, водночас письмові пояснення свідків не містять їхніх підписів, що є порушенням вимог ст. 266 КУпАП [179;31];

- порушення порядку фіксування безпосередньо керування особою транспортним засобом та/ або фіксування відмови водія від проходження огляду на стан сп'яніння (прикладом може слугувати долучення до справи компакт-дисків, що не містять будь-яких записів або ж запис розпочинається, наприклад, у момент, коли працівник поліції вже складає адміністративний протокол;

- помилки у заповненні в акті медичного огляду персональних даних водія, що виключає можливість притягнення його у подальшому до адміністративної відповідальності;

- порушення вимог до складання протоколу про адміністративне правопорушення. Якість складання протоколу є дуже важливою стадією оформлення справи про адміністративне правопорушення, й фактично є «обвинуваченням» держави щодо особи, що потребує належного до цього ставлення. Відповідно необхідність дотримання правил та процедур під час складання протоколу про адміністративне правопорушення, прав та гарантій особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, належне фіксування доказів вчинення правопорушення та їх зберігання є умовою забезпечення законності у процедурі провадження у справі про адміністративне правопорушення, скоєне у сфері безпеки дорожнього руху.

Загалом типові порушення принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху, слід поділити на порушення, що допускаються посадовими особами органів і підрозділів Національної поліції

України, судами (суддями) та інспекторами муніципальної служби паркування (найбільш частими є порушення правил оформлення матеріалів щодо притягнення до адміністративної відповідальності за частиною 3 статті 122 КУпАП).

Ще одним принциповим моментом слід вважати надання правової допомоги водіям при накладенні штрафів за порушення ПДР, стосовно чого Верховний суд виніс надзвичайно важливе рішення у справі № 640/16220/16-а. Судом зокрема було встановлено, що під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, водій виявив бажання скористатись правовою допомогою. Однак інспектором патрульної поліції не було вжито жодних дій щодо надання водію можливості реалізувати своє право на отримання правової допомоги. З урахуванням зазначеного, Верховний суд зробив висновок, що відмовляючи водієві у можливості скористатись послугами адвоката інспектор порушує його права і відповідно порушує порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, що є підставою для скасування штрафу [180].

Отже, дотримання принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу є визначальною передумовою забезпечення прав людини та безпеки дорожнього руху в цілому. Законність фактично є тим фундаментом, на якому базується діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо застосування заходів адміністративного примусу у дорожній сфері. Вона, будучи конституційним принципом, пронизує весь зміст адміністративно-деліктного законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Слід додати, що принцип законності є основним серед інших принципів застосування адміністративно-примусових заходів, оскільки порушення будь-якого принципу зрештою тягне за собою порушення та принципу законності. Тому посадові особи, які здійснюють діяльність щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень у галузі дорожнього руху, повинні суворо і неухильно дотримуватись вимог закону.

Забезпеченню реалізації принципу законності під час розгляду справ про

адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху сприятиме застосування комплексу заходів з боку суб'єктів адміністративної юрисдикції, спрямованих на:

запровадження постійного ступінчатого контролю за якістю складання адміністративних матеріалів, особливо за правопорушення, скоєні за статтею 130 КУпАП;

проведення з підлеглим особовим складом оперативних нарад з розглядом питання щодо стану законності під час провадження по адміністративним справам у сфері безпеки дорожнього руху;

дотримання встановленого порядку та строків розгляду справ про порушення правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху;

проведення додаткових службових занять щодо вивчення вимог КУпАП та Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої наказом МВС України від 07.11.2015 року № 1395;

забезпечення належної реєстрації та проходження матеріалів про правопорушення, контроль за станом обліку та зберігання бланків протоколів, відповідністю документації та порядку її ведення вимогам розпорядчих та інших нормативних документів;

встановлення прихованих фактів порушень вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів на підставі аналізу матеріалів громадських слухань, матеріалів службових перевірок, рішень суду тощо;

виявлення причин та умов, що сприяють порушенням вимог законності застосування адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху;

підготовку пропозицій щодо усунення причин та умов, які сприяли таким порушенням;

вдосконалення прокурорського та відомчого контролю за дотриманням законності при застосуванні адміністративно-примусових заходів у сфері дорожнього руху тощо.

Таким чином, заходи забезпечення законності застосування адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень є системою передумов та різних за своїм змістом правових гарантій і способів, встановлених матеріальними та процесуальними нормами адміністративно-процесуального законодавства, що містять забезпечені примусом держави обмеження для органів і посадових осіб та вимагають правомірного притягнення громадян до адміністративної відповідальності відповідно до законодавства про адміністративні правопорушення.

Важливо підкреслити, що розглянута система забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності є важливим елементом структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки правова регламентація порядку процесуальної діяльності, встановлення юридичної відповідальності за порушення процесуальних правил, контрольні функції уповноважених органів та посадових осіб надають правовому режиму в цілому стабільності та надійності. У той же час, КУпАП потребує системного удосконалення, яке має позитивно вплинути на забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення завдяки більш чіткому і прогресивному визначенні категоріальних понять як матеріальних норм та процедурних норм, які їх реалізують.

## **Висновки до Розділу 2**

Вивчення характеристики та особливостей забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу дозволило сформулювати такі висновки:

1. В чинному адміністративно-деліктному законодавстві підстави та порядок застосування адміністративно-запобіжних заходів детально не визначені, або визначені лише в підзаконних нормативних актах, під час їх застосування на практиці посадовими особами допускаються порушення прав і свобод громадян. Досить часто посадові особи при застосуванні запобіжних

заходів не повідомляють громадянам про причини застосування до них таких заходів, а також не доводять до їх відома нормативно-правові акти, на підставі яких вони застосовуються, що в свою чергу породжує конфліктні ситуації між громадянами та посадовими особами.

2. Важливим у забезпеченні законності застосування адміністративно-запобіжних заходів є розробка та впровадження досконалої нормативно-правової регламентації їх системи та механізму реалізації, що полягає у чіткому визначенні прав і обов'язків усіх учасників правовідносин: компетенції суб'єкту (орган та його працівники) і об'єкту застосування (фізичних та юридичних осіб з іншої сторони) з таким співвідношенням, щоб найбільш ефективно та безперешкодно виконувати покладені на орган завдання з попередження правопорушень, а з іншого – встановлювати гарантії особам, щодо яких ці заходи застосовуються.

3. На відміну від юридичної відповідальності, заходи адміністративного примусу, не пов'язані із її застосуванням, включають адміністративно-запобіжні заходи та заходи адміністративного припинення, законність застосування яких на практиці має особливості, адже переважно (мова йде про запобіжні заходи) застосовуються не з метою покарання, а для недопущення порушень норм закону та відвернення шкідливих наслідків вчинення таких діянь, забезпечення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, тобто до вчинення адміністративного правопорушення. Водночас, законність діяльності щодо застосування заходів адміністративного припинення має особливості, зумовлені їх примусовим характером, завданнями та функціями, які виконуються за допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування. Головним критерієм законності застосування заходів адміністративного припинення є взаємозалежні з нею поняття «пропорційність» та «необхідність», зміст яких розкрито в Законі України «Про Національну поліцію», проте доцільно закріпити в термінологічному апараті серед загальних положень в КУпАП, що дозволить врахувати прогресивні європейські орієнтири нормотворчості та внутрішньо

узгодити чинне законодавство з питань застосування примусових заходів.

4. Зміст забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень зводиться до точного, повного та правильного застосування органами та їх посадовими особами в системі: 1) матеріальних норм адміністративного права, що включають: а) загальні принципи та положення застосування заходів адміністративної відповідальності (Загальна частина КУпАП); б) конкретні склади адміністративних правопорушень (Особлива частина КУпАП); в) норми інших галузей права (земельного, екологічного, фінансового тощо), що визначають правила, порушення яких становить об'єктивну сторону адміністративних проступків; 2) адміністративно-процесуальних норм, що передбачають правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, включаючи розгляд справ та виконання постанов (відповідні розділи КУпАП).

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

#### **3.1. Система гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та шляхи підвищення ефективності їх реалізації**

Неухильне дотримання обов'язкових правил поведінки в суспільстві є необхідною умовою забезпечення державою публічного порядку. Водночас, їх здійснення мають кореспондуватися з системою юридичних гарантій, серед яких вагома роль належить заходам адміністративного впливу, які цілеспрямовано впливають на свідомість та поведінку людини з метою спонукання її до дотримання правових норм. Процедура реалізації такого впливу встановлюється законом і створює необхідні гарантії для охорони прав та інтересів громадян та організацій.

Як наукова категорія в сфері реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина термін «гарантія» має різні визначення.

Вчені обґрунтовано стверджують, що реалізація заходів адміністративного примусу має бути підкріплена системою відповідних гарантій – комплексу правових (конституційних, процесуальних, «цільових») та обумовлених правом (політичних та соціальних) спеціальних умов, інструментів та засобів, наявність яких певним чином пояснює природу адміністративно-правового примусу, його призначення та користь, а також забезпечує необхідність існування та застосування останнього [181]. Деякі з правників тлумачать гарантію як можливість отримати задоволення свого права чи інтересу за будь-яких умов за рахунок зовнішніх (додаткових) засобів чи дій гаранта – суб'єкта, який бере на себе зобов'язання виконати обов'язок зобов'язаної сторони за умови її власної неспроможності це зробити. Гарантія виступає своєрідною запорукою в разі,

якщо не спрацьовують діючі в суспільній практиці зобов'язання й умови їхнього здійснення. Тобто гарантія – це своєрідний «страховий поліс» для уповноваженого суб'єкта [182, с. 86].

Складний характер і різноманітність заходів адміністративного примусу обумовлюють потребу систематизації гарантій забезпечення законності їх застосування у певну класифікацію [183, с. 7], що дозволить глибше зрозуміти їх сутність як єдиного комплексного поняття та визначити типи і види конкретних гарантій шляхом їх диференціації.

В теорії права термін «гарантії забезпечення законності» глобально тлумачиться через систему засобів, способів, прийомів і методів, що створює такі правовідносини в суспільстві [184, с. 202; 185, с. 347], в яких забезпечено охорону прав людини та безперешкодно відновлюються їх порушення [186, с. 116], об'єктивні умови чи фактори, створені державою завдяки законодавству, що забезпечують режим законності [187, с. 210; 188, с. 451] і його дотримання [189], а також умови, засоби, принципи та норми, які є запорукою виконання державою та іншими владними суб'єктами своїх обов'язків щодо реалізації конституційних прав людини [190, с. 250].

Гарантії – це вимоги, які виражені в принципах та керівних засадах, та які є обов'язковими не лише для органів, посадових осіб та громадян, які покликані дотримуватися та виконувати закони, а й для законодавчих органів, котрі, утворюючи нові закони або корегуючи вже діючі, повинні рахуватися з загальноприйнятими демократичними вимогами або традиціями в тій чи іншій сфері [191].

З позицій законності гарантії є способами, умовами, засобами і факторами, які позитивно впливають на державну структуру як з середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності і тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє руху країни до розвитку демократії і формуванню правової держави. Гарантії законності поняття ширше, ніж способи її забезпечення, адже це пояснюється тим, що способи забезпечення законності виконують функції гарантій [37, с. 72].



Водночас, у сфері забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу використовують різні поняття: гарантії [192, с. 238; 6, с. 194-195; 64, с. 523-224], «риси» [6, с. 192-193], «принципи» [64, с. 522] та «способи», які ототожнюють із «засобами» [192, с. 238; 4, с. 194-195; 64, с. 523-224; 193, с. 19; 37, с. 70], що утворюють певну термінологічну плутанину.

Серед вчених не має одностайної думки щодо розуміння гарантій забезпечення законності. Переважно у зміст цього явища покладають «систему засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки» [184, с. 202], та за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність» [186, с. 116]. Окремі вчені схиляються думки про визначення гарантій з позиції об'єктивних умов, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства, добробуту народу, а також забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку [187, с. 210; 188, с. 451; 185, с. 347].

Основні вимоги до гарантій забезпечення принципу законності полягають у наступному: такі гарантії повинні реалізовуватись незалежним суб'єктом, тобто таким, що не підпорядкований органам, які здійснюють таку діяльність; мета застосування гарантій законності полягає у відновленні дії принципу законності, а не покаранні посадової особи, яка винна в порушенні принципу законності; в систему таких гарантій повинні входити заходи, які застосовуватимуться систематично (наприклад, контроль та нагляд), оскільки реалізація принципу законності в адміністративній діяльності повинна відбуватися безперервно; розповсюдження їхньої дії як на контролюючих органів у певній сфері, так і на безпосередніх виконавців [194, с. 10].

Гарантії законності поділяються на дві групи, однак називаються по-різному: загальні та спеціальні; об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби; загально-соціальні та юридичні; об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують реалізацію норм права всіма суб'єктами права [195, с. 49].

Аналіз правової доктрини, законодавства, що регламентує державний примус, і правозастосовчої практики, що склалася, дозволяє об'єднати фактори, що впливають на ефективність у кілька груп, та зумовлюють необхідність вироблення відповідних гарантій забезпечення законності в названій сфері, зокрема: 1) пов'язані з доктриною державного примусу; 2) пов'язані зі станом чинного законодавства, що регламентує державний примус; 3) які зумовлюють безпосереднє застосування заходів державного примусу.

Якщо в теорії права гарантії забезпечення законності одні фахівці поділяють на загально-соціальні та юридичні [186, с. 116] чи більш детально на загально-соціальні, спеціально-соціальні (юридичні) та організаційні [188, с. 451], інші визнають їх об'єктивними умовами та спеціальними юридичними засобами реалізації норм права [187, с. 210; 184, с. 203], то адміністративісти у загальному значенні їх диференціюють на загальні та спеціальні [6, с. 194-195; 185, с. 347], а детальніше розрізняють як умови (передумови) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні), що полягають в утворенні державних органів і недержавних організаційно-структурних формувань, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності, та «спеціальні засоби», що полягають в організаційно-правових методах (форм) діяльності зазначених формувань, спрямованих на забезпечення законності [64, с. 332-333].

Однією з важливих соціальних гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу є спеціально створені інституції, що мають повноваження його застосовувати для досягнення правопорядку і запобігання правопорушенням.

Правові (юридичні) та організаційні гарантії є спеціальними засобами забезпечення законності, що утворюють певну закріплену в чинному законодавстві систему умов і засобів, безпосередньо спрямовану на безперешкодне здійснення та захист прав і свобод громадянами, яка реалізується завдяки діяльності державних формувань.

На думку Р.С. Мельника організаційні гарантії законності застосування

заходів адміністративного примусу включають заходи забезпечення нормальних умов роботи юрисдикційних і правоохоронних органів, утворення спеціальних підрозділів, кадрове забезпечення (штатна чисельність та рівень компетентності посадовців), а юридичні гарантії як більш складне поняття включає декілька компонентів: правові норми; юридичну діяльність щодо застосування цих норм і спеціально створені державою та передбачені у нормативних актах способи (контроль, нагляд, право на звернення) [37].

Авторами юридичної енциклопедії правовими гарантіями пропонується вважати законодавчо закріпленій засіб охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави [196].

Тобто правові гарантії є загальнообов'язковими для всіх уповноважених посадових осіб державних органів, так і громадян, особливо тих, що створюють принципи та правові норми у будь-якій сфері [88, с. 7] та класифікуються за сферами права на конституційні та інші [189, с. 53; 197; 189, с. 53; 197, с. 15; 88, с. 7].

В.П. Калашник виокремлює дві групи правових гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу: юридичні та процесуальні. У першій з них провідну роль відіграють конституційні гарантії забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу правоохоронними органами, а процесуальні стосуються розгляду або прийняття участі в справах про адміністративні правопорушення [198, с. 107].

В залежності від суб'єктів застосування юридичні гарантії можуть бути парламентськими, президентські, судові, прокурорські, муніципальні, управлінські, громадські, міжнародні, статусом – нормативно-правові, інтерпретаційні, індивідуальні акти та акти застосування й реалізації норм права, а за характером діяльності – право- творчі, роз'яснювальні, застосувальні, реалізаційні [199, с. 118].

Аналіз наукових концепцій з приводу юридичних гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу дає можливість

виокремити ті з них, що пов'язані з виявленням правопорушень посадовими особами або громадянами, які звертаються із заявами про вчинене адміністративне правопорушення або оскаржують незаконні дії посадових осіб); запобіганням правопорушень (огляд багажу, митний огляд тощо); припиненням правопорушень (затримання, арешт, скасування незаконних актів тощо); захистом і відновленням порушених прав (примусове стягнення аліментів, примусове вилучення майна з чужого незаконного володіння тощо); притягненням до юридичної відповідальності; процедурами, в тому числі, заходами забезпечення провадження (адміністративне затримання або арешт, застосування зброї, санкцій, а також реалізація права на оскарження дій посадових осіб, які застосовують заходи адміністративного примусу та принципу презумпції невинуватості) [184, с. 203, 453; 196; 200].

У чинному законодавстві гарантії дотримання законності досить докладно викладені лише в Законі України «Про Національну поліцію», де у статті 62 визначено гарантії професійної діяльності поліцейського. Зокрема встановлено, що «поліцейський під час виконання покладених на поліцію повноважень є представником держави. Законні вимоги поліцейського є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами. Поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику. Ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, у тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення» [21]. Зрозуміло, що прямого позначення гарантій забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного примусу у законі не має. Проте це й не логічно, адже в статті 62 вказано про загальні засади гарантування належного виконання поліцейським своїх професійних обов'язків, у тому числі й щодо застосування заходів примусу.

Не регламентовано застосування гарантій законності й на конституційному рівні, хоча у цьому сенсі досить примітним є зарубіжний досвід захисту прав та інтересів людини в процесі правозастосування, а саме Розділ 6 Федерального Конституційного закону Австрії від 10 листопада 1920 р. так і називається «Гарантії дотримання Конституції і законності управління». За законністю правозастосовчої діяльності в Австрії стежить спеціальний орган - Адміністративний суд (ст. 129 цього Закону). Внесення подібних доповнень до Конституції України, на думку вчених, сприятиме лише зміцненню законності в процесі правозастосування [201, с. 36].

Серед основних адміністративно-правових засобів дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу слід вважати нормативні засоби гарантування, що покликані регламентувати повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо застосування заходів адміністративного примусу, які складають:

- 1) регулятивні норми, що встановлюють межі правомірного застосування заходів адміністративного примусу;
- 2) та охоронні норми, що забезпечують суворе дотримання регулятивних норм, що встановлюють межі правомірного застосування адміністративного примусу.

Останні прямо зобов'язують суб'єкта адміністративної юрисдикції дотримуватися положень регулятивних норм (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закон України «Про Національну поліцію»); 2) вказують на встановлення юридичної відповідальності у разі недотримання регулятивних норм (наприклад, стаття 19 Закону України «Про Національну поліцію»); 3) передбачають дисциплінарну відповідальність за порушення регулятивних норм при застосуванні заходів адміністративного примусу (наприклад, вимоги Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції»).

Отже, застосування заходів адміністративного примусу має бути поставлено у залежність від двох нормативних підстав, які за своєю суттю

дають вичерпну характеристику інституту законності застосування примусових заходів співробітниками поліції, серед яких:

- норми, що встановлюють правові межі застосування заходів адміністративного примусу з метою недопущення порушення інших прав осіб;
- норми, що гарантують неухильне дотримання норм, що встановлюють правові межі застосування заходів адміністративного примусу [31].

Правовий режим законності, як засадничий принцип діяльності суб'єктів його забезпечення, передбачає наявність підстав та порядок притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб відповідних органів за порушення тих правил і вимог, які закріплені у чинному законодавстві. Наприклад, Законом України «Про запобігання корупції» передбачено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Так, встановлено обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); щодо одержання подарунків (ст. 23); запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (ст. 24); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27), а також інші заходи превентивного характеру. За вчинення корупційних правопорушень винні особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку (ст. 65) [81].

Окреме місце серед гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу належить праву на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та відповідних посадових осіб, уповноважених на застосування таких заходів (ч. ст. 55 Конституції України). Сутність реалізації таких гарантій полягає у можливості кожного громадянина України, іноземця, особи без громадянства, мати гарантоване

державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вони вважають, що їхні рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють їх права і свободи, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [202].

Статею 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено можливість оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення [57].

Слід звернути увагу, що при перевірці постанови у справі про адміністративне правопорушення звертається увага на дотримання принципу законності її винесення, насамперед в частині:

обґрунтованості винесеної постанови (відповідно до ст. 293 КУпАП [57]); дотримання вимог ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адже адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на

участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [203];

відповідності нормативно-правовим актам, яким користувався суб'єкт владних повноважень при прийнятті рішення про застосування адміністративного стягнення;

дотримання процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення та застосування адміністративного стягнення;

прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення суб'єктом владних повноважень з використанням необхідного обсягу повноважень [204].

Не можна забувати й про новели чинного законодавства, що пов'язані із набуттям 15 грудня 2023 року чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» [205], який застосовуватиметься до проваджень, які виникають під час виконання інспекційних повноважень у сфері контролю та нагляду, наприклад, за наслідками перевірок господарської діяльності, у разі застосування стягнень, а також у сфері надання адміністративних послуг, наприклад, у сфері реєстрації бізнесу, нерухомості, видачі дозволів, сертифікатів, ліцензій тощо.

Згідно Закону України «Про адміністративну процедуру» як адміністративний акт, так і деякі процедурні рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу можуть бути оскаржені особою, права якої порушуються. Скарга розглядається адміністративним органом вищого рівня, якщо інший орган не визначений законом. У такому органі може бути утворена комісія з розгляду скарг, рішення якої має рекомендаційний характер та враховується адміністративним органом, що розглядає скаргу. За клопотанням скаржника подання скарги зупиняє дію адміністративного акту, що оскаржується. За результатом розгляду скарги, орган оскарження може, зокрема: скасувати акт, зобов'язати адміністративний орган видати новий акт, прийняти новий акт, зобов'язати адміністративний орган відшкодувати шкоду, завдану протиправним адміністративним актом та ін. [206].



Відзначимо, що доволі розгалужена система органів та значна кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів, пов'язана з реалізацією заходів адміністративного примусу, доволі ускладнює процедуру перевірки її законності, що в кінцевому рахунку знижує якість забезпечення останньої. «Розпорошені» у численних нормативних актах адміністративно-примусові заходи доцільно поєднати в єдиному нормативно-правовому акті для ефективності забезпечення законності їх застосування, наприклад, як пропонує А.Т. Комзюк у Законі України «Про адміністративний примус» [207, с. 317].

З юридичної точки зору ми вважаємо, що система гарантій забезпечення законності в діяльності державних органів не може бути досконалою у будь-якій сфері діяльності, якщо не буде забезпечено високий рівень законодавства, з якого похідним є й реальний механізм реалізації, зокрема, в питаннях притягнення винних до юридичної відповідальності правопорушників, виключення можливості зловживання правом посадовими особами та корупції. Тобто процедури контролю в державному управлінні мають спиратися на досконале законодавство, чіткий перелік правил (умов і порядку) застосування заходів адміністративного примусу, виключення неоднозначного тлумачення, прогалин і суперечливостей змісту норм різних нормативних актів одне одній.

Належне правове регулювання заходів адміністративного примусу та процесуального механізму їх застосування, на нашу думку, не потребує окремого закону, а доцільно забезпечити їх кодифікацією в існуючому КУпАП, який давно потребує оновлення та удосконалення. Зокрема, якщо діяльність із застосування заходів адміністративного примусу в КУпАП передбачає адміністративне провадження у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, то необхідно врахувати сучасної тенденції розвитку законодавства, зокрема, у сфері поліцейської діяльності, оскільки Закон України «Про Національну поліцію» виявився більш сучасним та іноваційним щодо застосування заходів і превентивних, і примусових.

У цьому сенсі доцільно Главу 3 КУпАП перейменувати як «Заходи адміністративної відповідальності», що зробить обсяг сфери регулювання нею

правовідносин більшим і дозволить усунути наявність певної невідповідності передбачених серед видів адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП) доволі спірного віднесення до них «попередження» (п. 3 ч. 1 ст. 24 КУпАП) і «оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення» (п. 3 ч. 1 ст. 24 КУпАП), які по суті не є «каральними» у відношенні до інших видів стягнень. Подібним чином законодавець виключив з переліку стягнень і штрафні бали з пункту 2-1 ч. 1 ст. 24 [208].

Нам також видається логічним, що заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх за вчинення адміністративних правопорушень (16-18 років) як зобов'язання попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана та передача неповнолітнього під нагляд уповноваженим особам (ст. 24-1 КУпАП) мають потрапити до Глави «Заходи адміністративного припинення», оскільки застосовуються в справах про адміністративні правопорушення.

Найбільш дослідженим та поширеним адміністративно-правовим засобом забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу як певного способу правового впливу на учасників суспільних відносин з метою створення умов дотримання правових приписів та гарантування правопорядку у суспільстві є контроль.

Контроль як об'єктивне соціальне явище є сукупністю меж (умов), які спрямовують поведінку об'єкта і в яких його поведінка розглядається бажаною; інструментом забезпечення за допомогою специфічних методів і інструментів руху об'єкта в заданому напрямі; способом виявлення і припинення відхилення від соціально визнаної поведінки [209, с. 753].

Сутність контролю полягає в аналізі об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері (системі); перевірці стану виконання управлінських рішень, покладених завдань і визначених нормативних приписів; нагляді за дотриманням норм і відповідних стандартів [210, с. 5].

Такий контроль передбачає обов'язок неухильного дотримання вимог Конституції, чинного законодавства й посадовими особами, уповноваженими на

їх застосування, у тому числі на засадах об'єктивності, систематичності, дієвості, оперативності тощо.

Досліджуючи систему гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу вважаємо за доцільне докладніше зупинитися на розгляді контрольної діяльності у сфері державного управління, що здійснюється причетними до цієї сфери діяльності суб'єктами.

Вищі органи всіх гілок влади (Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд) як суб'єкти державного контролю мають особливий статус, який передбачає здебільшого дистанційний та інформаційно-аналітичний характер контрольної діяльності за забезпеченням законності застосування заходів адміністративного примусу.

Одним із завдань комітетів Верховної Ради України відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» є виконання контрольних функцій (ч. 1 ст. 1; п. 3 ч. 1 ст. 11), зокрема, за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів (ч. 2 ст. 5) [211]. До правоохоронних органів спеціального призначення в юридичній літературі відносять Державну прикордонну службу України, Національне антикорупційне бюро України, Державну кримінально-виконавчу службу України, а до державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями – Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Національну гвардію України тощо [212, с. 40].

Контроль за законністю застосування заходів адміністративного примусу (запобігання, припинення та відповідальності) забезпечується правом перевіряти стан додержання законів відповідними державними органами, зокрема, шляхом безперешкодного відвідування кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, спеціальних приймальників для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів і підрозділів Національної поліції, у тому числі, спеціалізованих транспортних засобів (у тому числі, конвойних) та направленням відповідних актів реагування

на виявленні порушень прав і свобод людини і громадянина в діяльності посадових осіб для належного реагування. Також контроль за законністю застосування заходів адміністративного примусу, пов'язаних із позбавленням судовим рішенням або рішенням адміністративного органу свободи, полягає у виконанні Уповноваженим функцій національного превентивного механізму.

Кабінет Міністрів України контролює діяльність усіх органів виконавчої влади у сфері законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина [213, с. 30], але така діяльність має організаційний та координаційний характер, адже безпосередню участь у перевітках міністерств та відомств, які перебувають під його юрисдикцією не здійснює.

Судовий контроль також є дієвим способом забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу і полягає у здійсненні правової оцінки дій та рішень органів та їх посадових осіб та вжиття відповідних заходів до усунення порушення встановлених загальнообов'язкових правил та притягнення винних осіб до відповідальності [76, с. 669-670], про що йшла мова раніше.

Слід відзначити, що на сучасному етапі відповідно до законодавства прокуратура здійснює нагляд за законністю діяльності Національної поліції виключно щодо виконання нею повноважень стосовно кримінальних проваджень, оперативно-розшукової діяльності та дотичними з ними заходами [214]. Водночас, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень, у частині застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 5 ст. 7 КУпАП). Так, прокурор забезпечує реагування на факти смерті особи під час затримання внаслідок застосування сили працівником правоохоронного органу, а також протидіє катуванням та іншим формам неналежного поводження, у тому числі заподіянням особі фізичних чи моральних страждань унаслідок непропорційного застосування сили під час затримання, а також забезпечує законність та обґрунтованість обмеження права на свободу та особисту

недоторканність, реагування на факти безпідставного затримання і тримання осіб у територіальних підрозділах правоохоронних органів [215].

Одним із вагомих інструментів підтримання законності та правопорядку, й насамперед під час застосування заходів адміністративного примусу, є саме громадський контроль. Р. Миронюк, зокрема, виділяє вісім законодавчо визначених форм громадського контролю за діяльністю Національної поліції України [216, с. 28–29]. В той же час, «форми громадського контролю, – наголошує О.С. Юнін, – мають порівняно з «класичним» поняттям контролю за діяльністю органів виконавчої влади певні особливості, оскільки вони не передбачають безпосереднє втручання громадян і інституцій громадянського суспільства, місцевого самоврядування в оперативну діяльність поліцейських та відсутність повноважень з накладання санкцій за порушення, які були виявлені в процесі здійснення контролю» [217, с. 26].

Окремою формою громадського контролю за законністю застосування заходів примусу можна також вважати і залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції. Такий контроль може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність таких суб'єктів та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України [21].

Таким чином, слід звернути увагу на те, що сутність громадського контролю за законністю застосування заходів адміністративного примусу полягає у забезпеченні дотримання законів та захисту прав громадян із боку суспільства в процесі адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів владних повноважень. Такий контроль передбачає доступ до повної та об'єктивної інформації про застосовані заходи адміністративного примусу. Це означає, що громадяни повинні бути в курсі того, які заходи вживаються, на яких підставах, і які права вони мають у цій ситуації. Також громадяни повинні мати можливість оскаржити рішення прийняті під час застосування заходів адміністративного примусу, якщо вони вважають їх незаконними чи

несправедливими. Це може бути через офіційні скарги до державних органів чи через звернення до громадських організацій, які можуть допомогти у захисті прав.

Важливою гарантією дотримання законності застосування заходів адміністративного примусу є документальне оформлення їх застосування, особливо, наприклад, технічних засобів. Складання передбачених адміністративно-процесуальним законом документів є необхідною умовою правильного провадження у справах про адміністративні правопорушення. Воно містить два основних аспекти: а) оформлення прийнятого рішення щодо застосування технічних засобів, яке відтворюється у складанні відповідного документа (плану заходу, рапорту, доручення, довідки, службової записки ініціатора заходу, акта перевірки технічного засобу тощо); б) затвердження факту застосування технічних засобів та отримання при цьому результатів (матеріалів), яке містить складання компетентною особою відповідного процесуального документа – протоколу, акта, рапорту, в якому відбиваються усі обставини щодо застосування технічних засобів та отримання внаслідок цього даних щодо порушення чинного законодавства. Ці документи затверджуються керівниками відповідного рівня і зберігаються зареєстрованими у відповідних справах, чим забезпечується суворий контроль за дотриманням законності [218].

Важливим елементом гарантування законності застосування заходів адміністративного примусу слід вважати професійно-психологічну підготовку суб'єктів адміністративної юрисдикції, уповноважених на їх застосування. Як свідчить закордонна практика, наприклад працівники поліції в усіх випадках застосування й використання заходів примусу зобов'язані пройти спеціальну підготовку щодо правомірного й ефективного застосування фізичної сили, вогнепальної зброї та спеціальних засобів [219, с. 48].

Отже, як бачимо усі гарантії дотримання законності застосування заходів адміністративного примусу доречно поділяти:

- 1) за функціональним призначенням на: загальні (включають повноту й ефективність юридичних норм; високий рівень контролю та нагляду за

реалізацією законності; якісну діяльність компетентних органів влади по забезпеченню законності; вдосконалення і покращення юридичної практики; ефективність заходів юридичної відповідальності) та спеціальні, до яких належать специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в названій сфері. Останні (тобто спеціальні юридичні гарантії законності) можна поділити на:

- загально-правові гарантії (наявність розвиненої правової системи та повного і неупередженого законодавства; наявність розвинутої юридичної техніки та юридичних процедур тощо);

- організаційно-правові гарантії (ефективна діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції);

- процесуально-документальні гарантії (наявність ефективних засобів та способів підтримання режиму законності, забезпечення презумпції невинуватості. Даний різновид гарантій стосується процедурної ролі органів поліції у контексті розгляду або прийняття участі в справах про адміністративні правопорушення. Систематизовані дані норми у КУпАП);

2) за організаційною належністю до органів правозастосування: а) зовнішні, тобто ті, які не входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади; б) внутрішні, тобто ті, які, навпаки, входять до організаційно-штатної структури органів виконавчої влади;

3) за метою утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу (загально (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування) та спеціально (судові та правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, керівники та начальники усіх рівнів, громадські організації правоохоронної спрямованості тощо) уповноважені;

4) за цільовим забезпеченням на: соціальні (сутність таких гарантій полягає в усвідомленні суспільством необхідності такого примусу для забезпечення нормального процесу життєдіяльності кожної людини); політичні (зумовлені

необхідністю застосування адміністративно-правового примусу, як одного з багатьох напрямів діяльності, в якій політика підтримання правопорядку в державі проявляється); матеріально-економічні (передбачають грошове забезпечення; забезпечення майном (озброєння, спеціальна та інша техніка, засоби зв'язку, криміналістична, оперативна та організаційна техніка, транспортні засоби тощо); службово-професійні (зумовлені обов'язковістю виконання законних розпоряджень та вимог керівництва; незалежністю у прийнятті рішень; створенням належних умов проходження служби; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності, пов'язаної із застосуванням заходів примусу; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосуванням заходів примусу, дисциплінарного та громадського впливу тощо);

5) за суб'єктами застосування.

### **3.2. Міжнародні стандарти дотримання принципу законності застосування заходів адміністративного примусу**

У порівнянні з іншими видами правничих проваджень у справах про правопорушення адміністративному у науковій світовій спільноті приділяється якнайменша увага, що зумовлено відсутністю консолідованих актів про адміністративні правопорушення в конкретній країні; різноманіттям процедур у справах адміністративних правопорушення; відсутністю інституту адміністративної відповідальності в окремих країнах; порівняльною простотою провадження у сукупності з низькою суспільною небезпекою адміністративних правопорушень.

З огляду на це аналіз міжнародних стандартів дотримання принципу законності застосування заходів адміністративного примусу слід сфокусувати не лише на захисті прав фізичних осіб при винесенні рішень у справах про адміністративні правопорушення, а й на дотриманні прав людини під час



застосування саме заходів адміністративного примусу.

Міжнародні стандарти та керівні принципи застосування поліцейських заходів примусу, а також процедурні аспекти обмеження щодо їхньої інтенсивності, визначено у низці інших міжнародних правових актів, а саме: Резолюції 34/169 Генеральної асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку» [43], Резолюції VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками (27 серпня-7 вересня 1990 р., Гавана, Куба) «Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку» [220], Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Декларація про поліцію» [221], «Європейському кодексі поліцейської етики», схваленому Комітетом Міністрів Ради Європи 19.09.2001 [222] та інших, передбачають застосування поліцейських заходів примусу виключно на підставі закону та при здійсненні уповноваженими особами професійних обов'язків.

Відповідно на кожній стадії адміністративного провадження, а також в процесі їх виконання під час застосування примусових заходів має забезпечуватися захист прав та законних інтересів людини, як учасника такого провадження. Наприклад, на стадії порушення справи про адміністративне правопорушення щодо фізичної особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, можуть застосовуватися заходи забезпечення провадження, пов'язані з обмеженням свободи (доставлення, затримання, особистий огляд), усуненням від керування транспортним засобом) або майнового характеру (вилучення речей, документів тощо).

Міжнародними актами, в першу чергу Загальною декларацією прав людини, проголошується те, що «кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність» [223]. Право життя, свободу і недоторканність є найголовнішим, оскільки відбиває саме життя і саму свободу. Громадяни вільні у своїх правомірних діях. У свою чергу, недоторканність включає як фізичну, так і психічну недоторканність, свободу не перебувати під контролем, діючи відповідно до своїх уподобань. Як правило, загроза втрати волі або фактична її

втрата порушує також особисту недоторканність.

У зв'язку із цим деякі обмеження цього права можливі через дотримання заходів забезпечення публічної безпеки чи дією надзвичайних адміністративно-правових режимів.

У провадженні в справах про адміністративні правопорушення слід звертати увагу на принцип пропорційності, коли суспільна небезпека адміністративного правопорушення співвідноситься зі шкодою, яку завдає правопорушнику, наприклад, при його затриманні або припиненні правопорушення. Конвенція про захист прав людини та основних свобод також захищає право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5), відповідно до якої:

1) кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути позбавлений волі інакше як у наступних випадках та у порядку, встановленому законом: а) законне утримання під вартою особи, засудженої компетентним судом; б) законне затримання або взяття під варту (арешт) особи за невиконання винесеного відповідно до закону рішення суду або з метою забезпечення виконання будь-якого зобов'язання, передбаченого законом; в) законне затримання або взяття під варту особи, зроблене для того, щоб вона постала перед компетентним органом за обґрунтованою підозрою у скоєнні правопорушення або у разі, коли є достатні підстави вважати, що необхідно запобігти скоєнню ним правопорушення або перешкодити йому втекти після його скоєння; г) взяття під варту неповнолітньої особи на підставі законної постанови для виховного нагляду або її законне взяття під варту, здійснене для того, щоб вона постала перед компетентним органом; д) законне взяття під варту осіб з метою запобігання поширенню інфекційних захворювань, а також законне взяття під варту душевнохворих, алкоголіків, наркоманів або бродяг; е) законне затримання або взяття під варту особи з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну або особи, проти якої вживаються заходи щодо її висилки або видачі;

2) кожному заарештованому негайно повідомляються зрозумілою йому

мовою причини його арешту і будь-яке звинувачення, що йому пред'являється;

3) кожний затриманий або ув'язнений відповідно до підпункту «в» пункту 1 цієї статті негайно доставляється до судді або іншої посадової особи, наділеної відповідно до закону судовою владою, та має право на судовий розгляд протягом розумного строку або на звільнення до суду. Звільнення може бути обумовлене наданням гарантій явки до суду тощо [223].

Слід акцентувати увагу на мові провадження та повідомленні причини арешту чи звинувачення у скоєному правопорушенні (інформація про порушену норму) та звернути увагу на право на компенсацію у зв'язку з неправомірним арештом або затриманням

Загальна декларація прав людини вказує й про те, що «ніхто не повинен піддаватися катуванням або жорстоким, нелюдським або таким, що принижує його гідність, поводженням та покаранню» (ст. 5), «ніхто не може бути підданий довільному арешту, затримання чи вигнання (ст. 9) [223]. Положення цих статей об'єднані, оскільки викладені у них права часто порушуються під час застосування та реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Положення названих статей наголошують на тому, що:

по-перше, суб'єкти владних повноважень мають забезпечити дотримання належного (офіційного) поводження із затриманою особою;

по-друге, неприпустимим є довільне затримання особи;

по-третє, адміністративні стягнення не повинні носити жорстокий, нелюдський чи принижуючий характер, адже вони, в першу чергу, мають виховний вплив. Види адміністративних стягнень та порядок їх застосування встановлені, як правило, на законодавчому рівні. Такі стягнення мають майновий (штраф), особистий (адміністративний арешт) та комбінований (позбавлення спеціального права) характер.

Викладене вище стосується також стадії виконання рішення у справі про призначення адміністративного стягнення. Так само і стадія забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає

неухильне дотримання прав та законних інтересів людини, за виключенням того, що в суворо встановленому законом порядку може допускатися тимчасове обмеження недоторканності житла для збирання доказів, здійснення приводу особи тощо.

Про необхідність всілякого дотримання кожною людиною її невід'ємного право на свободу та особисту недоторканність вказує і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий резолюцією 2200 А Генеральної Ассамблеї ООН 16 грудня 1966 року, у статті 9 якого визначено, що «ніхто не може бути підданий довільному арешту або триманню під вартою, ніхто не має бути позбавлений волі інакше, як на відповідних підставах та відповідно до такої процедури, які встановлені законом [224].

Необхідно вказати і на статтю 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, де зазначено, що: «Всі люди рівні перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на захист закону. У цьому відношенні будь-яка дискримінація має бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за якою б то не було ознакою, як-то раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини» [224].

Зазначений принцип має невідкладне значення, оскільки саме на стадії розгляду справи уповноважений орган (суб'єкт) визначає характер та міру адміністративного стягнення, при призначенні якого важливо не допустити будь-якої дискримінації і, в той же час, врахувати індивідуальні особливості справи (пом'якшувальні та обтяжуючі) обставини, малозначність та інше). З іншого боку, перелік критеріїв, які не допускають дискримінацію, відкритий, оскільки включає «...будь-які інші ознаки» (сьогодні це може бути наявність вакцинації проти COVID-19 чи сексуальна орієнтація).

Значення має і Європейська конвенція з прав людини, якою визначається право на справедливий судовий розгляд, який в тому числі включає й провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме:

– кожен у разі спору про його громадянські права та обов'язки або при пред'явленні йому будь-якого обвинувачення має право на справедливий та публічний розгляд справи у розумний термін незалежним та неупередженим судом, створеним на підставі закону;

– кожен підозрюваний у скоєнні проступку вважається невинним, доти, доки його винність не буде встановлено законним порядком;

– кожен підозрюваний у скоєнні проступку має як мінімум такі права: а) бути негайно і докладно повідомленим зрозумілою йому мовою про характер і підставу пред'явленого йому звинувачення; б) мати достатній час та можливості для підготовки свого захисту; в) захищати себе особисто або через посередництво обраного ним самим захисника або, за браку коштів для оплати послуг захисника, користуватися послугами призначеного йому захисника безкоштовно, коли того вимагають інтереси правосуддя; г) допитувати свідків, які показують проти нього, або мати право на те, щоб ці свідки були допитані, і мати право на виклик і допит свідків на його користь на тих же умовах, що й для свідків, які показують проти нього; д) користуватися безкоштовною допомогою перекладача, якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не говорить цією мовою [225].

Зважаючи на кримінально-правовий акцент, усе викладене стосується і провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, у справі «Надточій проти України» ЄСПЛ підтвердив кримінально-правовий характер як КУпАП, так і Митного кодексу України, та зазначив, що положення Митного кодексу України безпосередньо поширюються на всіх громадян, які перетинають кордон та регулюють їх поведінку шляхом застосування стягнень (штраф та конфіскація), які є як покаранням, так і стримуванням від порушення (п. 21). Що стосується покарання (конфіскація), яке фактично було застосовано до заявника, Суд зазначає, що таке стягнення передбачається двома кодексами – Кодексом України про адміністративні правопорушення та Митним кодексом України як вид покарання за вчинення правопорушень (основний або додатковий) [226]. Крім того, у справі «Лучанінова проти України»

провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 51 КУпАП стосовно заявниці, яка вчинила дрібну крадіжку на загальну суму 0,42 грн, ЄСПЛ розцінив як кримінальне для цілей застосування Конвенції «з огляду на загальний характер законодавчого положення, яке порушила заявниця, а також профілактичну та каральну мету стягнень, передбачених цим положенням» [227]. Відтак конвенція вказує на необхідність поширення принципу презумпції невинуватості не лише на положення кримінального провадження та відповідного законодавства, але й на провадження у справах про адміністративні правопорушення, адже посягання на такий принцип може виходити не лише від судді чи суду, але й в першу чергу від інших представників публічної влади. Разом з тим, на відміну від чинного кримінального законодавства, ані КУпАП, ані інші законодавчі та підзаконні акти адміністративно-деліктного правотворення не закріплюють повний перелік принципів застосування адміністративної відповідальності й насамперед презумпції невинуватості.

Серед іншого привертає увагу закріплені у Європейській конвенції з прав людини можливість захищати себе особисто або за посередництва захисника, а також користуватися безкоштовною допомогою перекладача.

Наведені положення міжнародних норм та стандартів у сфері захисту конституційних прав фізичних осіб під час провадження у справах про адміністративні правопорушення вказують на те, що окремі особливості такого провадження прямо пов'язані зі статусом осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності. Наприклад, враховувати особливі міжнародні норми і стандарти потрібно у справах, де учасником може бути неповнолітня особа, військовослужбовець, іноземець, вагітна жінка чи дипломат, який користується імунітетом. Статус вищезгаданих осіб може бути додатково врегульований спеціальними нормативно-правовими актами. Так, права дитини додатково закріплені Конвенцією про права дитини, ухваленою резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20.11.1989 [228]. У свою чергу, деякі особливості утримання жінок-правопорушників закріплені

резолуцією 65/229 (Бангкокські правила) Генеральної Асамблеї ООН від 21.12.2010 [229]. Підсумовуючи, зазначимо, що, здійснюючи провадження у справах про адміністративні правопорушення, важливо дотримуватися міжнародних норм і стандартів на кожній стадії його реалізації, враховуючи положення тих міжнародних документів, які прийняті та ратифіковані в установленому національним законодавством порядку, а також не суперечать нормам національного права. Не менш важливим здається також врахування міжнародних правил і стандартів під час застосування також інших примусових заходів, у тому числі пов'язаних із обмеженням прав і свобод громадян

Під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу важливо на кожній стадії провадження враховувати дотримання основних прав особи, а саме:

1) під час порушення справи про адміністративне правопорушення (право на свободу та на особисту недоторканність; право на гуманне звернення та повагу до гідності, властивої людській особистості; заборона тортур, жорстокого, нелюдського чи принижуючого гідність поводження та стягнення; заборона на втручання у особисте та сімейне життя, довільні посягання на недоторканність житла, таємницю кореспонденції чи честь та репутацію; право на негайне повідомлення зрозумілою мовою причин затримання та сутності осудного правопорушення);

2) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення (право на справедливий розгляд справи; право на перекладача та використання рідної мови; заборона дискримінації; право на захист; право на реалізацію процесуальних прав та виконання обов'язків);

3) під час перегляду рішення у справі про адміністративне правопорушення (факультативна стадія) (право на визнання правосуб'єктності; право на відновлення у правах; право на ефективний правовий захист);

4) під час виконання рішення у справі про призначення адміністративного стягнення (презумпція невинності (правопорушник вважатиметься невинним до винесення законного рішення уповноваженим органом); заборона на

притягнення до відповідальності не інакше як на підставі закону; винятковий та виховний характер адміністративних стягнень у чіткій відповідності до закону; заборона обтяження заходи стягнення чи притягнення до відповідальності за скасовану норму; заборона зловживання правами);

Відтак, на всіх стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно звертати увагу на міжнародні норми та стандарти, що стосуються дотримання конституційних прав осіб, які притягуються до відповідальності. Разом з тим, ЄСПЛ не звертає принципової уваги на віднесення тих чи інших проступків до кримінальних або адміністративних в контексті національного законодавства окремої країни. Власне саме поняття «кримінальне звинувачення», що використовується у статті 6 Європейської конвенції з прав людини [225], має автономний характер і його необхідно розуміти лише виходячи з положень самої конвенції.

На думку А. Банчука, визначаючи сутність правопорушення, слід виходити не з того, чи віднесено воно до кримінальних чи адміністративних у національному законодавстві, а із суті протиправної поведінки (небезпека чи шкідливість для суспільних відносин), а також із суворості санкцій, передбачених за його вчинення [230].

Окремої уваги вимагає акцент на практиці ЄСПЛ у розгляді заяв та скарг, пов'язаних із порушеннями, допущеними під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. У текстах звернень до ЄСПЛ часто мають місце безпричинні арешти, порушення термінів затримання (більше 3 годин), ненадання захисника, відсутність участі прокурора у розгляді матеріалів про адміністративні правопорушення та подібні явища, що порушують та обмежують права осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

Відповідна судова практика створює прецеденти, виходячи з яких національні системи правосуддя можуть не допускати помилок та упущень у дотриманні прав людини під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це стосується права на справедливий розгляд справи та права на свободу та особисту недоторканність, які особливо вразливі у



такому провадженні.

Не можна забувати і положення так званого «м'якого права», що мають рекомендаційний характер для застосування країнами-учасницями. Основним документом тут є Рекомендація від 13.02.1991 № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні санкції», яка визначає низку ключових принципів, серед яких:

1) Принцип 1, згідно якого «закон визначає адміністративні санкції та обставини їх застосування»;

2) Принцип 2, вказує на те, що «ніяке адміністративне стягнення не може бути накладено з урахуванням норм, що суперечать закону. Закон, який пом'якшує чи скасовує адміністративну відповідальність за адміністративне правопорушення, має зворотну силу. Закон, який встановлює або обтяжує адміністративну відповідальність за адміністративне правопорушення, не має зворотної сили»;

3) Принцип 3, згідно якого «особа не може бути піддана адміністративному стягненню двічі за те саме правопорушення на основі однієї правової норми або інших, які захищають той самий суспільний інтерес. У разі продовження переслідувань адміністративною владою, захищаючи суспільні інтереси, будь-який орган враховує вже виконане стягнення за дане правопорушення»;

4) Принцип 4, який встановлює, що «дія адміністративної влади за нормами, що суперечать поточному законодавству, змінюється у визначені терміни. Такі органи не повинні зволікати у визначенні обставин справи під час процедури стягнення»;

5) Принцип 5, згідно якого «будь-яка адміністративна процедура стягнення щодо особи передбачає заключне рішення»;

6) Принцип 6, полягає у тому, «особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, має право на попередню інформацію про правопорушення, яке йому визнають; особа повинна мати достатній час для підготовки захисту, враховуючи складність справи та суворість стягнень; сама особа або її представник мають бути поінформовані

про докази, зібрані проти неї; особа має право висловлювати свої заперечення до стягнення; адміністративний акт, що встановлює стягнення, повинен включати мотиви, на яких він ґрунтується;

7) Принцип 7, згідно якого «тягар доказу покладається на адміністративну владу»;

8) Принцип 8, вказує на те, що «адміністративний акт про стягнення підлягає перевірці, як мінімум, щодо законності перед незалежними і неупередженими органами влади, заснованими на підставі закону» [231].

Перелічені принципи, загалом, відбито у нормах національного права, водночас правові механізми забезпечення таких принципів не можна назвати досконалими через низку випадків. Наприклад, це стосується автоматичної фіксації правопорушення або скороченого провадження у таких справах, що не дає належної можливості пояснити протиправну поведінку, вказати на пом'якшувальні обставини, ефективно використовувати захист та інше.

Таким чином, слід наголосити на важливості врахування у правозастосовній практиці міжнародних норм, правил і стандартів, регулюючих питання застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та всебічного дотримання прав людини і громадянина. Перелік таких прав у національному законодавстві більшості країн суттєво відрізняється, як і повнота відображення таких прав. Інститут застосування заходів адміністративного примусу, і насамперед адміністративної відповідальності, також дуже відрізняється обсягом і характером накладених стягнень і застосовуваних заходів. Тому принципово необхідним є врахування норм міжнародного права як гарантій законності та захисту прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу. Уніфікація стандартів провадження у справах про адміністративні правопорушення продовжує залишатися актуальним питанням, що потребує розв'язання для єдиного правильного їх на різних рівнях правового регулювання.

### **3.3. Світовий досвід нормативно-правового забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу та шляхи його імплементації в Україні**

Тісна інтеграція української правозастосовної практики до світової та європейської систем безпеки передбачає обов'язкове врахування сучасних тенденцій правового забезпечення та інноваційних підходів до застосування уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції та їх посадовими особами заходів адміністративного примусу як шляхом налагодження співробітництва із зарубіжними інституціями правоохоронного спрямування, так і імплементації позитивних надбань світового досвіду в національній правозастосовній практиці. Саме необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу й упровадження у зв'язку із цим в Україні новітніх стандартів правоохоронної діяльності зумовлюють актуальність з'ясування перспектив використання позитивного досвіду в Україні.

Світовий досвід, побудований на стандартах, вироблених правозастосовною практикою, свідчить про те, що посадові особи з підтримання правопорядку під час виконання своїх функцій можуть застосовувати різні заходи адміністративного примусу та в крайньому випадку вогнепальну зброю тільки в тих випадках, коли інші засоби є неефективними або не дають яких-небудь надій на досягнення наміченого результату. У всіх випадках, коли застосування сили або вогнепальної зброї є неминучим, посадові особи з підтримання правопорядку:

- проявляють стриманість у такому застосуванні сили та діють залежно від серйозності правопорушення і тієї законної мети, яка повинна бути досягнута;
- зводять до мінімуму можливість спричинення шкоди та нанесення поранення та охороняють людське життя;
- забезпечують надання медичної та іншої допомоги будь-яким пораненим або постраждалим особам у найкоротший термін;

– забезпечують, щоб рідні або близькі друзі поранених чи постраждалих осіб повідомлялися в якомога короткий термін [232, с. 30].

Використання досвіду інших країн дає можливість розширення сукупності наявних уявлень про напрями вдосконалення законності застосування заходів примусу, дозволить знаходити найбільш конструктивні рішення. При цьому науковий інтерес до подібного дослідження має очевидне практичне значення, оскільки за результатами такого аналізу генеруються нові знання, із яких можна витягти корисні уроки на майбутнє, визначити ключові напрями проведення реформ адміністративно-юрисдикційної сфери. Також можна передбачити проблеми, які можуть виникнути при реалізації примусових заходів, виробити вчасні заходи коректування вже зроблених висновків. Саме зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [233, с. 179].

Попри вагомій здобутки правозастосовного досвіду інших країн в напрямі забезпечення прав і свобод громадян, зарубіжна практика подекуди залишається не досконалою й так само з роками шляхом врахування помилок та прорахунків поступово вибудовувала оптимальний адміністративно-правовий режим підтримання законності у повсякденній діяльності правоохоронних органів та окремих суб'єктів адміністративної юрисдикції, уповноважених на застосування примусових заходів. Адже як свідчить практика характерними порушеннями законності, наприклад, в діяльності поліції Великої Британії є: образа дією, різке, агресивне виконання службових дій, сексуальні домагання, орази іншого роду, незаконний або необґрунтований арешт, дача неправдивих показань, корупція, недбале ставлення до майна та його розкрадання, недоліки у службовій діяльності, порушення правильності процесуальних дій, неввічлива, нетактовна поведінка, порушення правил дорожнього руху тощо [234, с. 71-72]. Саме врахування недоліків у правозастосовній правоохоронній практиці,

реформування британської правоохоронної системи у напрямку підвищення рівня її відповідальності перед суспільством дозволило зменшити у тричі кількість скарг з боку громадян. Теж саме можна казати й про інші країни, де в напрямі забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу особливу увагу приділено вдосконаленню адміністративно-деліктного законодавства та підвищенню ефективності алгоритмів дій суб'єктів адміністративної юрисдикції, уповноважених на реалізації відповідних повноважень.

Так, досвід Литовської республіки вказує на поступове відмежування з роками адміністративно-деліктного законодавства від радянських нормативних приписів та виокремлення від кримінального прямим закріпленням положень, в частині того, що особа підлягає адміністративній відповідальності за правопорушення, що відповідає ознакам адміністративного правопорушення, передбаченого Кодексом Литовської Республіки про адміністративні правопорушення, за умови, що правопорушення не тягне за собою кримінальної відповідальності.

Литовська система адміністративних стягнень суттєво відрізняється за структурою від подібних елементів адміністративно-деліктного законодавства інших пострадянських країн. Зокрема Кодексом Литовської Республіки про адміністративні правопорушення передбачаються три основні види стягнень: попередження, штраф та громадські роботи, що дозволяє дистанціювати кримінально-правові за своєю природою покарання (адміністративний арешт) від адміністративно-правових (штраф, попередження). Також кодексом передбачено окремо заходи адміністративного характеру (додаткові), серед яких, наприклад, на фізичну особу можуть накладатися: 1) позбавлення спеціального права; 2) конфіскація майна; 3) обов'язок участі у профілактичних програмах (алкоголізм, наркоманія, рання ресоціалізація, зміна агресивної поведінки та інше); 4) заборона відвідування громадських заходів; 5) заборона керування транспортним засобом без використання антиалкогольних замків двигуна.

Детально литовським адміністративно-деліктним законодавством регламентовано права та обов'язки фізичної особи, що притягується до адміністративної відповідальності, які визначені статтею 577 Кодексом Литовської Республіки про адміністративні правопорушення, серед яких: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) брати участь у розгляді справи особисто і давати пояснення; 3) давати пояснення у письмовій чи електронній формі при розгляді справи у порядку письмового провадження; 4) надавати документи та предмети, що належать до справи; 5) робити запити та відводи; 6) користуватися юридичною допомогою адвоката чи іншого уповноваженого представника; 7) говорити своєю рідною мовою або мовою, якою він говорить, та користуватися послугами перекладача, якщо він не розмовляє литовською; 8) оскаржити ухвалені процесуальні рішення в установленому порядку.

У свою чергу, до обов'язків такої особи віднесено: 1) дотримання встановленого порядку відправлення правосуддя та незловживання своїми процесуальними правами; 2) прибуття до посадової особи, яка розслідує адміністративне правопорушення, до суду або установи, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення у позасудовому порядку.

Названим кодексом також уточнено, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності і відмовляється з'явитися на виклик посадової особи, яка веде розслідування адміністративного правопорушення, суду або іншої установи, яка розслідує справу про адміністративне правопорушення у позасудовому порядку, може бути викликана співробітниками поліції. Якщо місцезнаходження особи, яка підлягає притягненню до відповідальності, невідоме, поліція або суд можуть оголосити її в розшук.

Необхідно звернути увагу на закріплення у статті 595 Кодексу Литовської Республіки про адміністративні правопорушення заходів адміністративного примусу, тоді як статтею 607 закріплено право оскарження примусових заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Загалом литовське законодавство відрізняє досить чітка регламентація окремих процесуальних дій під час такого провадження, що сприяє дотриманню

прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

У питаннях реалізації законодавства про адміністративну відповідальність Латвія пішла шляхом сегрегації адміністративних матеріальних норм через галузеву кодифікацію. Однією з переваг останньої є сприяння розробці галузевих кодексів, що робить галузеву правову систему більш прозорою, оскільки розробка всеосяжного та горизонтального кодексу неефективна у правовій базі, яка швидко змінюється. Крім того, ЄС також схильний застосовувати секторальний підхід до адміністративного права та не розглядати адміністративне право як єдину галузь права. Ще однією перевагою такої кодифікації слід вважати те, що у межах одного закону можуть бути зосереджені як встановлені заборони, так і передбачені за них покарання. У новому латвійському кодексі про адміністративну відповідальність конкретний опис забороненої діяльності наразі можна знайти у спеціальних законах. Більше того, в ньому гарантується те, що кожне правопорушення карається, оскільки відповідні правила мають бути дотримані в рамках одного закону, а не як було до того, коли санкції та відповідальність не відображалися у галузевому законодавстві. Перевага такого виду кодифікації полягає і у можливості дотримуватися галузевих юридичних методів та принципів складу правопорушень, які можуть відрізнятися у різних сферах, тоді як розробка всеосяжного кодексу потребує загального підходу, стилю та юридичних методів у рамках такого кодексу [235; 236; 237].

Особливістю положень нового латвійського кодексу є те, що система адміністративних стягнень більше не передбачає адміністративного арешту, а видами адміністративних стягнень є лише штраф; позбавлення права; заборона реалізації прав. Крім цього кодексом також знижено вік настання адміністративної відповідальності з 16 до 14 років [235; 237].

Латвійське адміністративно-деліктне законодавство передбачає обов'язкову участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення прокурора, що є однією з гарантій дотримання законності у таких категоріях справ. Особливо важливою є участь такого суб'єкта

провадження під час розгляду справ, пов'язаних із застосуванням заходів примусу й насамперед адміністративного затримання, дотримання термінів, прав затриманого та обов'язків посадових осіб в цих процедурах. До речі, згідно ч. 4 ст. 70 названого вище кодексу затримана особа має право: 1) запросити захисника; 2) вимагати повідомлення родича, навчального закладу чи роботодавця про затримання. Про затримання неповнолітнього необхідно повідомити його представника; 3) ознайомлюватися з протоколом затримання та отримувати інформацію про права та обов'язки затриманого; 4) висловити свою думку щодо обґрунтованості затримання. На відміну від українського адміністративного законодавства в Латвії особа може бути затримана щонайбільше на чотири години, при цьому строк затримання особи обчислюється з моменту фактичного затримання [235; 237].

Ще однією особливістю латвійського адміністративно-деліктного законодавства є детальне відображення принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, що носить позитивний ефект для дотримання прав та законних інтересів під час реалізації такого провадження, серед яких принципи: рівності, справедливості, презумпції невинності, процесуальної справедливості, права на неупереджений судовий розгляд, процедурної економії, права на захист, права на відшкодування збитків, мови провадження, права на оскарження рішення, прийнятого в межах провадження у справі про адміністративне правопорушення, обмеження доступу до персональних даних; інформації про використання технічних засобів тощо.

Подібним досвіду Литовської Республіки в адміністративно-деліктному законодавстві Латвії так само спостерігається конкретизація та регламентація процедур провадження у справах про адміністративні правопорушення, відображення та нормативне закріплення прав та обов'язків затриманої особи, а також акцент на принципах провадження, як його основоположних складових.

Можливість застосування примусових заходів в латвійському законодавстві надана також суду (судді), у зв'язку із чим статтею 140 Глави 16 «Процесуальні заходи примусу» Адміністративно-процесуального закону,



прийнятого Сеймом Латвії 25 жовтня 2001 року в редакції від 4/2016 1 лютого 2004 року [238], встановлено можливість суду застосувати такі процесуальні заходи примусу як: попередження; видалення із залу засідань; штраф; примусовий привід до суду. Зокрема, статтею 144 названого кодексу визначено, що суд може винести ухвалу про примусовий привід свідка до суду. Ухвалу про це виконує вказана судом установа поліції. Так само Адміністративно-процесуальним кодексом Естонії від 27 січня 2011 року [239] у статті 28 «Обов'язки учасників процесу» встановлено, що учасники процесу зобов'язані сумлінно користуватися своїми процесуальними правами. Суд не допускає зловживання учасниками процесу, їх представниками або консультантами своїми правами, затягування процесу і введення суду в оману. Суд може накладати штраф на учасника процесу, який зловмисно перешкоджає правильному та швидкому з мінімально можливими витратами розгляду справи [240, с. 58-62].

Не можна не відзначити, що у країнах англо-американської системи приватного права також існують різні підходи до застосування примусових заходів за недобросовісну та неправомірну поведінку в судовому процесі. У США застосовуються такі заходи як покладання на правопорушника судових витрат іншої сторони, штраф на користь держави, попередження. Причому всі ці заходи можуть застосовуватися окремо або у поєднанні між собою. Англійський процес пішов по шляху обмеження можливості порушника здійснювати свої процесуальні права надалі. Обидва підходи направлено на досягнення мети процесуальних санкцій – забезпечення ефективного правосуддя, запобігання порушенням надалі [240, с. 61].

Не менш цікавим у цьому плані є законодавча та правозастосовна практика Польщі, стаття 41 Конституції якої гарантує кожному особисту недоторканність і особисту свободу. «Позбавлення чи обмеження волі допускається лише відповідно до принципів та в порядку, визначених законом. Кожен позбавлений волі на підставі судового вироку має право звернутися до суду з метою невідкладного встановлення законності цього позбавлення. Про позбавлення

волі повідомляється сім'ї або вказана ним особа. Кожен затриманий має бути поінформований про причини затримання. Протягом 48 годин з моменту затримання він має бути доставлений до суду. Затриманого належить звільнити, якщо протягом 24 годин після проведення до суду йому не вручено постанову суду про тимчасове затримання разом із пред'явленими звинуваченнями» [241, с. 22-23].

Презумпція невинності відображена в ч. 3 ст. 42 Конституції Польщі: «Кожен вважається невинним, доки його вина не буде встановлена правомірним вироком суду» [241, с. 23]. Досить примітним є те, що найбільш уразливі права людини відображені на конституційному рівні, що гарантує найвищий рівень дотримання принципів законності та верховенства права.

Питанням обмеження волі, прав особи, насамперед затриманої, польське адміністративне законодавство приділяє належну увагу. Зокрема згідно статті 46 Кодексу провадження у справах про проступки затриманий має бути негайно поінформований про причини затримання та його права, а також його слід вислухати. Про затримання складається протокол, копія якого при отриманні вручається затриманому. Звіт повинен включати ім'я, прізвище та посаду особи, яка робила затримання, ім'я та прізвище затриманого, а якщо неможливо встановити особу – опис цієї особи, а також дату, час, місце та причину затримання із зазначенням правопорушення, у зв'язку з яким його було затримано. Також слід записати заяви затриманих та відзначити надання інформації про їхні права. На вимогу затриманого про його затримання сповіщається родич (близька особа) та роботодавець. На прохання затриманого має бути дозволено встановити контакт з адвокатом або юрисконсультом у доступній формі та надати можливість поговорити з ним безпосередньо; затриманий може зазначити, що він буде присутній на такій зустрічі. Затриманого має бути звільнено негайно, коли причина його арешту перестане існувати, а також після закінчення терміну тримання під арештом. Час затримання особи обчислюється з моменту її фактичного початку та не може перевищувати 24 години, а в деяких передбачених законом випадках – 48 годин

[242].

Також стаття 47 «Право на оскарження затримання» дозволяє затриманій особі подати скаргу на затримання до суду. У скарзі затриманий може вимагати перевірки законності такого затримання. При цьому у разі визнання затримання незаконним такій особі призначається відповідна компенсація [242].

Щодо інших заходів примусу, то законодавство Польщі, насамперед поліцейське, як і більшості країн Європи, ґрунтується на таких постулатах: застосування поліцією безпосереднього примусу виправдане лише у випадках, коли вжиття інших заходів примусу в певній ситуації не передбачено; якщо попередньо вжиті заходи примусу виявилися неефективними або ж їх застосування недоцільне; при застосуванні безпосереднього примусу слід обирати найбільш можливі та придатні заходи, що можуть завдати найменшої шкоди окремим особам або суспільству в цілому; завдані внаслідок вжиття поліцейських заходів збитки не повинні перевищувати переваг у разі досягнення передбачуваного результату [243, с. 24].

Особливу увагу у польському поліцейському законодавстві приділено забезпеченню можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника. При цьому згідно польського поліцейського законодавства працівник поліції не вправі ухилятися від активних дій із припинення небезпечних посягань на охоронюване державою благо. Законодавцем закріплено вичерпний перелік фактичних обставин застосування вогнепальної зброї. Застосування вогнепальної зброї не ототожнюється виключно з пострілом у бік особи, яка створює загрозу, оскільки зброя також має сприйматися як засіб «потенціалізації» (застереження) [243, с. 24].

В цілому в законодавстві Польщі складно знайти традиційні до нашого законодавства підстави або межі розмежування між адміністративним та кримінальним правом в частині застосування таких складних заходів примусу, наприклад як затримання. Не випадково адміністративні проступки розглядаються в тісному зв'язку із кримінальними злочинами, про що свідчать

також посилення у Кодексі провадження у справах про проступки до Кримінально-процесуального законодавства Польщі.

Диференційоване застосування фізичних заходів примусового характеру передбачено й законодавством Нідерландів. Зокрема у розділі 5 Акта із загального адміністративного права Нідерландів передбачено можливість застосування фізичних заходів примусового характеру, а саме: відвідування будь-яких приміщень, за винятком житлових, без згоди користувача приміщення; отримання необхідної інформації; доступ до комерційної інформації та документів; дослідження та вимірювання товарів; взяття зразків товарів; перевірка транспортних засобів, які є об'єктом перевірки; опломбування будівель, окремих приміщень та всього майна, яке в них або на них знаходиться; переміщення та зберігання речей, які є придатними для цього; продаж вилученої речі; відчуження вилученого майна безкоштовно чи за плату на користь третьої особи; знищення вилученого майна; стягування штрафу [244, с. 282-287; 39].

В Грузії так само приділяється значна увага правовій регламентації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, під час реалізації адміністративного затримання згідно грузинського адміністративного законодавства затримуючий зобов'язаний роз'яснити затриманому його права у доступній формі про: а) вчинене ним адміністративне правопорушення та підстави для його затримання; б) право на адвоката; в) що він/вона має право, якщо він/вона бажає, проінформувати про факт його/її арешту та місцезнаходження вказаних ним/нею родичів, а також адміністрацію його/її роботи чи навчання. Крім того, про адміністративне затримання неповнолітнього необхідно якнайшвидше повідомити його батька або іншого законного представника. Неприпустимим доказом є заява, зроблена затриманою до отримання пояснення своїх прав. Також співробітник, який здійснює затримання, повинен негайно доставити затриманого до найближчого відділення поліції або іншого правоохоронного органу. Про адміністративне затримання складається протокол, у якому зазначаються: дата та місце

складання протоколу; посада, ім'я та прізвище укладача протоколу; інформація про особу затриманого; час та підстави для арешту. протокол підписується посадовою особою, яка складає протокол, та затриманою. Якщо затриманий відмовляється підписувати протокол, це буде зазначено у протоколі. Щодо термінів адміністративного затримання, то затримана особа має бути доставлена до суду у найкоротші терміни, але не пізніше ніж за 24 години (стаття 247). Строк, передбачений частиною 1 статті, що розглядається для отримання доказів, може бути не далі, ніж на 24 години. У цьому випадку відповідний співробітник уповноваженого органу письмово доводить доцільність продовження терміну адміністративного затримання. Важливим також є акцент на те, що до моменту доставлення до суду затриманий може бути поміщений до ізолятора тимчасового тримання.

На відміну від більшості пострадянських країн адміністративно-деліктне законодавство Таджикистану передбачає активну участь прокуратури у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, а також здійснення нагляду за законністю застосування суб'єктами адміністративної юрисдикції примусових заходів. Так, наприклад, прокурор має досить широкі повноваження, а саме:

1) перевіряти законність дій уповноважених державних органів (посадових осіб), у провадженні яких перебуває справа про адміністративне правопорушення;

2) витребувати від уповноважених державних органів (посадових осіб) матеріали у справі про адміністративне правопорушення;

3) скасовувати постанови уповноважених державних органів (посадових осіб) про відмову у порушенні справи про адміністративне правопорушення та направити матеріали для проведення додаткової перевірки або порушити справу про адміністративне правопорушення;

4) скасовувати постанови уповноважених державних органів (посадових осіб) про відмову у порушенні справи про адміністративне правопорушення та припинити справу про адміністративне правопорушення;

- 5) порушити справу про адміністративне правопорушення;
- 6) опротестувати судові акти та постанови уповноважених державних органів (посадових осіб) у справі про адміністративне правопорушення, незалежно від участі у розгляді справи;
- 7) опротестувати постанову у порушеній ним справі про адміністративне правопорушення, а також щодо неповнолітніх;
- 8) брати участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення, заявляти клопотання, давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи;
- 9) з метою дозволу заяв та скарг або під час перевірки дотримання законів вимагати відповідні справи, рішення щодо яких набрали чинності, опротестувати їх;
- 10) вносити подання чи протест з питань застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- 11) здійснювати інші повноваження, встановлені кодексом [245].

Також прокурор сповіщається про місце та час розгляду справи про адміністративне правопорушення, вчинене неповнолітнім, або порушеного за ініціативою прокурора.

Цікавим в таджицькому адміністративному законодавстві є також перелік заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення (стаття 59 відповідного кодексу), при цьому такі заходи, як доставлення та медичний огляд (огляд) на стан сп'яніння, зведено в ранг самостійних заходів, тоді як прикладом в Україні доставлення фактично не використовується поліцією, оскільки затримання починає відлік з моменту фактичного обмеження свободи правопорушника, а не з моменту його доставлення. доставки в орган поліції. У свою чергу огляд на стан сп'яніння є одним із етапів заходу щодо усунення особи від керування транспортним засобом [245].

Важливо те, що затриманій особі роз'яснюються її права та обов'язки, передбачені Кодексом, що розглядається, про що робиться відповідний запис у

протоколі про адміністративне затримання. Примітно також, що прокурор має право винести ухвалу про звільнення незаконно затриманої особи, яка підлягає негайному виконанню [245].

Щодо тривалості адміністративного затримання, загальний термін становить не більше трьох годин, за винятком випадків, передбачених частинами 2 (пов'язані з держкордоном та митницею правопорушення) та 3 (де санкцією може бути передбачений адміністративний арешт) статті 63 ПКoАПРТ. У виняткових випадках, у зв'язку з особливою необхідністю, щодо осіб без певного місця проживання термін адміністративного затримання з санкції суду може бути встановлений до десяти діб. Важливо, що особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, за скоєння якої як один із заходів адміністративного покарання передбачено адміністративний арешт, може зазнати адміністративного затримання до розгляду справи суддею з письмовим повідомленням про це прокурору. У цьому випадку термін адміністративного затримання не може бути більшим за 24 години з моменту затримання. За законодавством Таджикистану, термін адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, обчислюється з моменту її доставлення, а особи, яка перебуває у стані сп'яніння, підтверджена документом про медичний огляд, з часу його протверезіння. При цьому Процесуальний кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Таджикистан місце та порядок утримання затриманих осіб закріплює у статті 64, що слід визнати позитивною практикою [245].

В цілому, світовий досвід містить багато позитивних практик у сфері захисту конституційних прав фізичних осіб як під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, так і безпосередньо під час застосування уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції заходів адміністративного примусу. Водночас, різними є підходи до розуміння інституту адміністративної відповідальності або в частині більшої криміналізації, або диференціації, або суттєвої деталізації відповідних заходів;

термінів адміністративного затримання; підходів до віку відповідальності за протиправні вчинки; порядку та підстав затримання і доставлення порушників до органів (підрозділів) поліції; документального оформлення застосування заходів примусу тощо.

Таким чином, попри адаптацію колишнього радянського адміністративного законодавства до українських реалій необхідності вдосконалення адміністративно-деліктних норм та приведення його у відповідність до сучасних стандартів забезпечення прав людини під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування окремих заходів адміністративного примусу, мають місце деякі недоліки правозастосовної практики, що переконують в необхідності використання в цьому процесі позитивного зарубіжного досвіду, зокрема в частині:

- забезпечення документального оформлення доставлення як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом складання окремого протоколу або здійснення запису у протоколі про адміністративне правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання із врученням копії доставленій особі (за прикладом адміністративно-деліктного законодавства Казахстану, Туркменістану та інших країн);

- законодавчого закріплення «імперативу презумпції правоти поліцейського», що передбачає не обмеження громадянських прав та свобод, а безумовне дотримання принципу законності поліцейським при виконанні ним своїх службових обов'язків, безумовного першочергового виконання громадянином вимог поліції і лише надалі можливого оскарження його дії чи бездіяльність в суді задля побудови колективної безпеки та дотримання правопорядку в країні;

- забезпечення документального оформлення строків виконання привіду як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який в адміністративному законодавстві інших країн прямо визначений на відміну від України;



– законодавчого визначення місця та порядку утримання адміністративно затриманих осіб (за зразком адміністративно-деліктного законодавства Республіки Таджикистан);

– забезпечення можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника (за прикладом положень поліцейського законодавства Польщі) тощо.

### **Висновки до розділу 3**

Узагальнення зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу в діяльності публічної адміністрації дійти таких висновків та сформулювати напрями формування нової парадигми в цій сфері:

1. Гарантії забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу доцільно розглядати крізь трискладову класифікацію заходів адміністративного примусу: попередження, припинення та відповідальності (стягнення), а також правового статусу цілого ряду органів (організацій) чи осіб, які реалізують його відповідно до передбачених законодавством завдань, функцій та повноважень, а також способів (засобів) юрисдикційної діяльності.

2. Систему гарантій забезпечення законності застосування заходів адміністративно-правового примусу складають правові засоби (матеріальні та процесуальні норми права, зокрема, профільні) та певні умови їх виникнення та втілення (політичних та соціальних), які обумовлюють феномен існування та необхідності адміністративного примусу в діяльності органів державної влади. Основними процедурними інструментами стримування порушень прав громадян і запобігання необґрунтованому застосуванню заходів адміністративного примусу, санкціонування або отримання дозволу уповноважених посадових осіб на здійснення певних дій є контроль з боку уповноважених органів законодавчої та виконавчої влади, судовий контроль, прокурорський нагляд, звернення громадян, у тому числі, право оскарження.

3. Гарантіями законності застосування адміністративно-примусових заходів

є як норми права, так і фактична процедурна діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування цих норм. Гарантії законності правоохоронної діяльності закріплені у конкретних правових нормах і за формою їх змісту сформульовані як: 1) принципи; 2) права і обов'язки, в тому числі, звернення та право на оскарження; 3) норми обмеження, заборони та відповідальності; 4) юридичні факти; 5) функції контролю та нагляду.

4. Підкреслено важливість врахування у правозастосовній практиці суб'єктів адміністративної юрисдикції міжнародних норм, правил і стандартів, регулюючих питання застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та всебічного дотримання прав людини і громадянина, зокрема положень: Резолюції 34/169 Генеральної асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку», Резолюції VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками (27 серпня-7 вересня 1990 р., Гавана, Куба) «Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку», Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Декларація про поліцію», «Європейському кодексі поліцейської етики», схваленому Комітетом Міністрів Ради Європи 19.09.2001, а також практики Європейського суду з прав людини. Уніфікація стандартів провадження у справах про адміністративні правопорушення продовжує залишатися актуальним питанням, що потребує розв'язання для єдиного правильного їх на різних рівнях правового регулювання.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання, спрямованого на вироблення авторської концепції забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, формулювання пропозицій до законодавства, розробку нових теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо забезпечення законності їх застосування, а також отримання нових наукових знань.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Адміністративний примус з урахуванням його соціально-правової природи, процесуальних особливостей та функціонального призначення реалізовуваних заходів визначено як універсальний, опосередкований адміністративним правом і зумовлений об'єктивними потребами суспільства метод публічно-правового адміністрування, що є сукупністю адміністративно-примусових заходів активного фізичного, психологічного, матеріального, майнового та іншого впливу на поведінку фізичних або юридичних осіб, застосовуваного спеціально уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції з метою забезпечення особистої, громадської (публічної), державної безпеки та підтримання встановленого порядку управління і режиму законності в суспільстві.

Правова природа заходів адміністративного примусу зумовлена наявністю процесуальних обов'язків учасників адміністративно-деліктного процесу, які формують модель їх належної поведінки у різних видах адміністративних (у тому числі примусових) проваджень та визначають вид, обсяг та утримання належного та можливого примусового впливу, гарантуючи цим дотримання встановленого порядку управління. При цьому кожному виду адміністративних проваджень відповідає своя сукупність процесуальних обов'язків учасників, а відтак і свій обсяг та зміст необхідного примусового впливу, що забезпечує їх належне виконання.

2. З'ясовано розуміння правової та соціальної обумовленості дотримання законності під час застосування заходів адміністративного примусу, що полягає: по-перше, у необхідності вжиття державою адекватних заходів щодо зняття чи подолання у суспільстві соціальних протиріч шляхом застосування активних способів впливу на поведінку індивідуальних або колективних суб'єктів права, таких як примус та переконання; по-друге, у державній потребі, яка домінує над суспільною свідомістю і призводить до появи адміністративно-правових норм, спрямованих на забезпечення прав та інтересів громадян під час застосування адміністративно-примусових заходів, а варіативність вибору засобів правового реагування на можливі порушення таких норм коректно пов'язувати з їх соціальною та економічною обумовленістю

3. Залежно від критеріїв правомірної реалізації способу примусового впливу, що характеризує зміст заходу примусу, та з урахуванням аналізу судової практики, названо такі типові види порушень законності (наприкладі діяльності органів та підрозділів Національної поліції), а саме: 1) ненадсилання або несвоєчасне надсилання до суду поліцейськими адміністративних проваджень, що призводить до їх закриття на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП через сплиव термінів притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності; 2) неналежне оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративне правопорушення та їх супроводження у суді, що призводить до їх повернення для доопрацювання або до закриття провадження; 3) неправильна кваліфікація працівниками органів поліції виявлених правопорушень; внесення виправлень до адміністративних протоколів, що унеможлиблює вірне трактування внесених відомостей та стають підставою для закриття судами адміністративних проваджень або повернення їх до органів поліції для належного оформлення; 4) у порушення вимог ст. 222 КУпАП та п. 1 розділу IV Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах Національної поліції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376, розгляд поліцейськими проваджень, віднесених до компетенції інших органів (посадових осіб); 5) накладення на правопорушників

стягнень у вигляді попередження, замість штрафу, що не відповідає вимогам чинного законодавства та порушує вимоги ст. 27, 33, 283 КУпАП; 6) направлення поліцейськими складених протоколів до органів, не уповноважених їх розглядати, що порушує вимоги ст. 257 КУпАП; 7) попри непоодинокі факти закриття адміністративних справ судом на підставі п. 1 ст. 247 КУпАП (за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення) або повернення їх до органів поліції на доопрацювання, наявність в багатьох адміністративних матеріалах поліцейських фактів відсутності матеріалів, що підтверджують провину правопорушника, тощо.

4. З'ясовано сутність та визначено характерні особливості дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу, які полягають у тому, що 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.

5. На відміну від юридичної відповідальності, заходи адміністративного примусу, не пов'язані із її застосуванням, включають адміністративно-запобіжні заходи та заходи адміністративного припинення, законність застосування яких на практиці має особливості, адже переважно (мова йде про запобіжні заходи) застосовуються не з метою покарання, а для недопущення порушень норм закону та відвернення шкідливих наслідків вчинення таких діянь, забезпечення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, тобто до вчинення адміністративного правопорушення. Водночас, законність діяльності щодо застосування заходів адміністративного припинення має особливості, зумовлені їх примусовим характером, завданнями та функціями, які виконуються за допомогою цих заходів, а також колом державних органів, уповноважених на їх застосування. Головним критерієм законності застосування заходів адміністративного припинення є взаємозалежні з нею поняття «пропорційність» та «необхідність», зміст яких розкрито в Законі України «Про Національну поліцію», проте доцільно закріпити в термінологічному апараті серед загальних положень в КУпАП, що дозволить врахувати прогресивні європейські орієнтири нормотворчості та внутрішньо узгодити чинне законодавство з питань застосування примусових заходів.

6. Зміст забезпечення законності застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення нормативно-правових положень зводиться до точного, повного та правильного застосування органами та їх посадовими особами в системі: 1) матеріальних норм адміністративного права, що включають: а) загальні принципи та положення застосування заходів адміністративної відповідальності (Загальна частина КУпАП); б) конкретні склади адміністративних правопорушень (Особлива частина КУпАП); в) норми інших галузей права (земельного, екологічного, фінансового тощо), що

визначають правила, порушення яких становить об'єктивну сторону адміністративних проступків; 2) адміністративно-процесуальних норм, що передбачають правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, включаючи розгляд справ та виконання постанов (відповідні розділи КУпАП).

7. На підставі аналізу правозастосовної адміністративно-юрисдикційної практики охарактеризовано гарантії дотримання законності застосування заходів адміністративного примусу, які запропоновано класифікувати за: 1) функціональним призначенням на: загальні та спеціальні (також поділено на загально-правові, організаційно-правові та процесуально-документальні); 2) змістом; 3) статусом; 4) організаційною належністю до органів правозастосування; 5) метою утворення та діяльності суб'єктів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу; 6) цільовим забезпеченням; 7) суб'єктами застосування.

8. Підкреслено важливість врахування у правозастосовній практиці суб'єктів адміністративної юрисдикції міжнародних норм, правил і стандартів, регулюючих питання застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та всебічного дотримання прав людини і громадянина, зокрема положень: Резолюції 34/169 Генеральної асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб по підтримці правопорядку», Резолюції VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поведження з правопорушниками (27 серпня-7 вересня 1990 р., Гавана, Куба) «Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку», Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) «Декларація про поліцію», «Європейському кодексі поліцейської етики», схваленому Комітетом Міністрів Ради Європи 19.09.2001, Рекомендації від 13.02.1991 № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні санкції», а також практики Європейського суду з прав людини. Уніфікація стандартів провадження у справах про адміністративні правопорушення продовжує залишатися актуальним питанням, що потребує розв'язання для

єдиного правильного їх розуміння на різних рівнях правового регулювання.

9. Попри адаптацію колишнього радянського адміністративного законодавства до українських реалій необхідності вдосконалення адміністративно-деліктних норм та приведення його у відповідність до сучасних стандартів забезпечення прав людини під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування окремих заходів адміністративного примусу, мають місце деякі недоліки правозастосовної практики, що переконують в необхідності використання в цьому процесі позитивного зарубіжного досвіду, зокрема в частині:

- забезпечення документального оформлення доставлення як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом складання окремого протоколу або здійснення запису у протоколі про адміністративне правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання із врученням копії доставленій особі (за прикладом адміністративно-деліктного законодавства Казахстану, Туркменістану та інших країн);

- встановлення можливості застосування працівниками поліції зброї без попередження в разі раптового нападу, нападу з використанням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів, річкових суден, звільнення заручників, втечі з-під варти зі зброєю або за допомогою транспортних засобів, а також у разі втечі із транспортних засобів під час їх руху, за прикладом законодавства Республіки Молдова;

- законодавчого закріплення «імперативу презумпції правоти поліцейського», що передбачає не обмеження громадянських прав та свобод, а безумовне дотримання принципу законності поліцейським при виконанні ним своїх службових обов'язків, безумовного першочергового виконання громадянином вимог поліції і лише надалі можливого оскарження його дії чи бездіяльність в суді задля побудови колективної безпеки та дотримання правопорядку в країні;

- забезпечення документального оформлення строків виконання привіду



як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який в адміністративному законодавстві інших країн прямо визначений на відміну від України;

– законодавчого визначення місця та порядку утримання адміністративно затриманих осіб (за зразком адміністративно-деліктного законодавства Республіки Таджикистан);

– забезпечення можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника (за прикладом положень поліцейського законодавства Польщі) тощо.

10. Сформульовано перспективи розвитку законодавства та практики застосування заходів адміністративного примусу на засадах законності та дотримання прав людини в адміністративно-деліктному провадженні, в тому числі шляхом:

1) з метою належного формування бази даних ІКС ПНП передбачення необхідності інформування органу чи посадової особи, які склали протокол про адміністративне правопорушення, про результати його розгляду, виклавши ч. 2 ст. 285 КУпАП у наступній редакції: *«копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання, а також органу чи посадовій особі, які склали протокол про адміністративне правопорушення»;*

2) з метою ужиття вичерпних заходів щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності за вчиненні протиправні дії визначення можливості оскарження винесених постанов за провадженнями, виклавши ч. 1 ст. 287 КУпАП у наступній редакції: *«постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим та органом чи посадовою особою, які склали протокол про адміністративне правопорушення»;*

3) внесення відповідних змін до абзацу 2 п.17 розділу II Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376 та викладання його у наступній редакції: *«у разі вчинення неповнолітньою особою віком від 16 до 18*

*років адміністративних правопорушень, визначених абзацем 1 п. 1 ст. 255 КУпАП, протокол про адміністративне правопорушення складається стосовно цієї особи»;*

4) законодавчої регламентації форми та змісту скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, що дотепер КУпАП не передбачено;

5) визначення у статті 277 КУпАП конкретних термінів провадження, які гарантуватимуть об'єктивну можливість участі особи, відносно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, а також інших учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення;

б) забезпечення детальної регламентації адміністративного видворення як заходу адміністративного примусу, у тому числі й визначення в Кодексі України про адміністративні правопорушення відповідних складів адміністративних деліктів, за які передбачався б цей вид стягнення;

7) доповнення статті 261 КУпАП частиною 4 такого змісту: *«Мотиви затримання передбачають конкретні обставини, що обґрунтовують необхідність затримання у кожному конкретному випадку»;*

8) забезпечення належного контролю за станом застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу, ужиття дієвих заходів щодо недопущення порушення їх законних прав;

9) забезпечення своєчасного внесення до системи ПНП інформації щодо прийнятих судами та адмінкомісіями рішень, надісланих до прийняття законних рішень;

10) вжиття заходів щодо недопущення використання поліцейських секторів адміністративної практики не за призначенням, а також відволікання їх від виконання безпосередніх обов'язків (особливо в територіальних відділеннях поліції);

11) своєчасного внесення інформації про ДТП до ІП «ДТП» ІТС ПНП уповноваженими посадовими особами, вжити дієвих заходів щодо дотримання підлеглими вимог Інструкції з формування та ведення ІП «ДТП», затвердженої

наказом МВС України від 31.07.2020 № 533, у тому числі налагодження взаємодії між працівниками чергової служби, груп реагування патрульної поліції, слідчих підрозділів та посадовими особами, уповноваженими на внесення інформації до ІП «ДТП» ІТС ІППП;

12) забезпечення виконання завдань ГРПП і повноти відображення поліцейськими результатів в електронних рапортах (додаття фото, опис проведених дій тощо), та акцентування уваги на повноті та достовірності заповнення у ІП «Службове завдання» ІТС ІППП усіх наявних реквізитів;

13) з метою чіткого закріплення в КУпАП сутності та вимог принципу законності під час притягнення винної особи до адміністративної відповідальності викласти статтю 7 у такій редакції: *«Особа (фізична або юридична) підлягає притягненню до адміністративної відповідальності лише у разі встановленні уповноваженими органами чи посадовими особами в її діях (бездіяльності) складу адміністративного правопорушення, встановленого з дотриманням передбачених цим Кодексом принципів і правил адміністративної відповідальності, її особливостей щодо окремих категорій осіб, загальних та спеціальних правил застосування та призначення адміністративних стягнень або інших заходів адміністративного впливу. Особа (фізична або юридична) вважається невинуватою у вчиненні адміністративного правопорушення і не підлягає застосуванню до неї стягнення чи інших заходів впливу, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому цим Кодексом. Сумніви у наявності вини особи трактується на користь особи»* тощо.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Кузьменко О. В. Феномен адміністративно-правового заохочення : [моногр.] / О. В. Кузьменко, О. Г. Стрельченко. Л., 2010. 201 с.
2. Горяйнов А. М. Самозахист як засіб приватного правового примусу. *Держава і право : зб. наук. пр. «Юридичні і політичні науки»*. Вип. 53. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 384–390.
3. Ортинський В. Погляд на державний примус у контексті європейської інтеграції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки. 2018. № 889. Вип. 17. С. 4–9.
4. Адміністративне право України / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 475 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Стеценко С. Г. К. : Атіка, 2008. 624 с.
7. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
8. Іванцов В. О. Заходи адміністративного примусу в діяльності органів державної податкової служби / О. В. Джафарова, В. О. Іванцов. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 36. С. 288–297.
9. Гладун З.С. Адміністративне право України. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
10. Юнін О.С. Особливості надання поліцейських послуг в умовах воєнного стану. *Наукові записки. Право*. 2023. № 14 URL: <https://pravo.cusu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/263/265>
11. Забарний Г.Г. Адміністративне право України. Київ: Паливода А.В.,

---

2003. 212 с.

12. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. Навч. пос. К.: Центр учбової літератури, 2008. 296 с/

13. Шатрава С.О., Джафарова О.В., Тилічко І.В. Законність застосування заходів адміністративного примусу в діяльності правоохоронних органів: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 417-420.

14. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.

15. Фатхутдінов В.Г. Поняття та характерні риси адміністративного примусу в адміністративному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Випуск 49. Том 2. 2018. С. 86-89.

16. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р.С. Мельник. Х., 2002. 19 с.

17. Сопільник Л. І., Новіков В. В. До питання класифікації заходів адміністративного примусу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2009. Вип. 3. С. 152-158. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp\\_2009\\_3\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2009_3_22)

18. Братков С.І. Види поліцейських заходів, що застосовуються Національною поліцією України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія: «Юридичні науки»*. 2017. № 2 (2). С. 18-21.

19. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, Л.П. Коваленко та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків: Право, 2013. 472 с.

20. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник; В.М. Бесчастний, А.О. Собакарь, О.М. Мердова та ін.; за ред. В.М. Бесчастного. Донецьк: ДЮІ МВС України, 2013. 252 с.

21. 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>

22. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

23. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т. П. Мінка, Р. В. Миронюк, В. А. Глуховеря та ін.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Х.: Право, 2016. 178 с.

24. Калашнік В. П. Види заходів, що реалізуються органами національної поліції та місце серед них адміністративного примусу. *Юридична наука*. 2020. № 4(106). Том 1. С. 79-85.

25. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

26. Про затвердження Положення про державного інспектора з авіаційного нагляду у Державній авіаційній службі України: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України 09 лютого 2010 р. № 68 URL: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/Polozhennya-pro-derzhavnogo-inspektora-z-aviatsijnogo-naglyadu.pdf>

27. Про внесення змін до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» щодо вдосконалення порядку використання та застосування заходів примусу, бойової техніки та озброєння особовим складом Державної прикордонної служби України: Закон України від 18 листопада 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1897-20#Text>

28. Єдиний державний реєстр судових рішень. Справа № 598/789/22, провадження № 3/598/794/2022 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106052719>

29. Тараненко С.М. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення. *Право України*. 1995. №7. С.36-38

30. Шморгун О.С. Правова детермінація законності та дисципліни. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009.

---

Вип. 20. С. 152-162. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2009\\_20\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2009_20_18)

31. Собакарь А.О., Нестерцова-Собакарь О.В. Дотримання принципу законності застосування поліцією заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху під час дії правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник ДДУВС. 2023. Спеціальний випуск № 2.* [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/sp2/NV\\_spec\\_2-2023-104-110.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/sp2/NV_spec_2-2023-104-110.pdf)

32. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію». [текст] станом на 1 січня 2016 р. К. : «Центр учбової літератури», 2016. 400 с.

33. Sobakar Andriy, Nestertsova-Sobakar Oleksandra. Ensuring the legality of the application of administrative coercion measures by the police in the sphere of public order and security under martial law. *Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.* 2023. Special Issue № 1. [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/sp1/NV\\_spec-2023-1-64-69.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/sp1/NV_spec-2023-1-64-69.pdf)

34. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002.

35. Фролов О.С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук. / О.С. Фролов. Х., 2000. 22 с.

36. Поліщук А.О. Забезпечення прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу поліцією: дис. ... канд. юрид. наук / А.О. Поліщук. К., 2017. 178 с.

37. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 211 с.

38. Татаров О. Безальтернативність тримання під вартою порушує презумпцію невинуватості та призводить до свавільного застосування заходів примусу URL: <https://zib.com.ua/ua/137562.html>

---

39. Пугач А.В., Собакарь А.О. Теорія і практика застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: монографія / Пугач А.В., Собакарь А.О. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2020. 195 с.

40. Ткаля О. Проблеми та перспективи адміністративного впливу, що застосовується до неповнолітніх. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 125-129.

41. 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.

42. Осадчий В. І. Кримінально-правова складова регламентування поліцейських заходів примусу в Законі України «Про Національну поліцію». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 4. С. 154–160.

43. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282).

44. Пайда Ю., Савчук Д. Порядок застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 1. С. 13-22.

45. Савчук Д. Принципи застосування заходів примусу правоохоронними органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/7/32.pdf>

46. Соціологія : підручник / М. П. Требін, В. Д. Воднік, Г. П. Клімова та ін. ; за ред. М. П. Требіна. Харків : Право, 2010. 224 с.

47. Комарницька М. О. Соціальна обумовленість криміналізації злочинів пов'язаних із одержанням неправомірної вигоди та кримінальної відповідальності за їх скоєння. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 319-323. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/76>.



---

48 Пугач А.В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Дніпро, 2019. 215 с.

49. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук / спец. 12.00.07. Харків, 2008. 428 с.

50. Савчук Д.А. Адміністративно-правове забезпечення застосування заходів примусу правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Ужгород, 2021. 181 с.

51. Теремілов А.В. Забезпечення законності в порядку оскарження рішень в справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Дніпро, 2011. 211 с.

52. Башкатова В.В. Захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Київ, 2015. 199 с.

53. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

54 Рекомендація № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року. URL: [http://www.pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Rec\\_1991.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf)

55. Когут О. В. Гарантії законності в адміністративно-деліктному законодавстві. *Захист прав людини: міжнародний та вітчизняний досвід* : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. (16 трав. 2019 р.). Київ: Національна академія прокуратури, 2019. С. 283-286.

56. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_015).

57. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинний від 07 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. С. 1122.

58. Справа № 134/1936/20. Провадження № 2-а/151/1/21 від 16 липня 2021 року. Чечельницький районний суд Вінницької області URL:

---

<https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/98588815/>

59. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : Загальна та Особлива частини : навч. посіб. К. : НАВСУ, 2000. 239 с.

60. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К. : МАУП, 1998. 52 с.

61. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

62. Законность в сфере государственного управления // Гаращук В. Н. Административное право Украины. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; Под ред. проф. Ю. П. Битяка : 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 575 с.

63. Забарний Г. Г. Основи держави і права : навчальний посібник / Забарний Г. Г., Калюжний Р. А. Шкарупа В. К. [3-є вид., доп. та перероб.]. К. : Паливода А. В., 2002. 384 с.

64. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

65. Андрійко О. Ф. Контроль у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : «Юридична думка», 2007. 592 с.

66. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

67. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах: наказ Офісу Генерального прокурора № 400 від 29 грудня 2021 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0400905-21#n125>

68. Прокуратурою виявлено численні порушення під час адміністративного затримання громадян URL: [https://vin.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=297908](https://vin.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=297908)

---

69. Миронюк Р.В. Реалізація процесуальної компетенції органів прокуратури щодо здійснення нагляду за законністю адміністративного затримання особи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2015/33.pdf](http://lsej.org.ua/1_2015/33.pdf)

70. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : Навчальний посібник / За заг. ред. Моїсеєва Є. М. / Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константинов С. Ф. та ін. К. : КНТ, 2008. 264 с.

71. Троянський О.А. Забезпечення прав людини при застосуванні адміністративно-запобіжних заходів. *Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє* : тези доп. учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 10 груд. 2021 р.). Харків: НДІ ППСН, 2021. 350 с.

72. Ткаченко В.Д. Функціональне призначення законності. *Вісник Академії правових наук України*. Х.: Акад. Правових наук України, 1996. № 6. С. 24-30.

73. Пахомов В. В. Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/23470/1/Pahomov.pdf;jsessionid=58C93F0ACE6DB715ABB04E302B070ED8](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/23470/1/Pahomov.pdf;jsessionid=58C93F0ACE6DB715ABB04E302B070ED8)

74. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. К. : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. 781 с.

75. Судові та правоохоронні органи України: Підручник / Під ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. 350 с.

76. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

77. Давиденко Л. М., Бандурка А. А. Протидія злочинності: теорія, практика, проблеми: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. 302 с.

78. Зелінський А. Ф. Кримінологія: навч. посібн. Харків: Рубікон, 2000. 240 с.

79. Литвак О. М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове

дослідження. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 280 с.

80. Про державну програму боротьби із злочинністю: Постанова Верховної Ради України від 25 черв. 1993 р. № 3325-XII. *Голос України*. 1993. № 143.

81. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49, ст.2056.

82. Проект Закону про запобігання корупції. Висновок Головного науково-експертного управління 06.10.2014. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=5113&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5113&skl=8).

83. Попередження. Академічний тлумачний словник (1970-1980). Том 7, с. 188.

84. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. 2-ге вид., виправл. Київ: Аконт, 2003 Т. 2. 2003. 927 с.

85. Характеристика заходів адміністративного попередження. URL: <https://studies.in.ua/admin-pravo-shpora/2093-harakteristika-zahodv-adminstrativnogo-poperedzhennya.html>.

86. Класифікація заходів адміністративного примусу. URL: [http://virtuni.education.zp.ua/edu\\_cpu/mod/book/view.php?id=29225&chapterid=2580](http://virtuni.education.zp.ua/edu_cpu/mod/book/view.php?id=29225&chapterid=2580)

87. Тема 7: Адміністративний примус. URL: [https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/962598/mod\\_resource/content/1/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%20%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B8%207.pdf](https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/962598/mod_resource/content/1/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%20%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B8%207.pdf)

88. Мартиненко Б.Д. Гарантії суб'єктів провадження у справах про адміністративні проступки: дис. ... канд. юрид. наук. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2007. 16 с.

89. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

90. Іванцов В. О. Характеристика поліцейських заходів крізь призму

методів адміністративної діяльності поліції / В. О. Іванцов, К. О. Чишко // Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : колект. монографія / за заг. ред. А. С. Нестеренко; Міжнар. гуманітар. ун-т, Ін-т нац. та міжнар. права. Одеса : Гельветика, 2017. С. 158-173.

91. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. наказ МВС України 19.12.2017 № 1044 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text>

92. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук. Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. 158 с.

93. Класифікація заходів адміністративного примусу. URL: [http://virtuni.education.zp.ua/edu\\_cpu/mod/book/view.php?id=29225&chapterid=2580](http://virtuni.education.zp.ua/edu_cpu/mod/book/view.php?id=29225&chapterid=2580)

94 Гришина Н. В. Сутність адміністративно-запобіжних заходів, їх місце в системі адміністративного примусу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Випуск № 18, 2014 рік. С. 90-93.

95. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Харьков: Национал. унив. внутр. дел, 2001. 191 с.

96. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. 520 с.

97. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

98. Забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні. URL: [https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm\\_pravo\\_zch/nm/lec10.html](https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec10.html)

99. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. 266 с.

---

100. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.

101. Нікітін А. А. Правові засади діяльності національної поліції як суб'єкта сектору безпеки й оборони: зарубіжний досвід. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 2 (98). С. 178-189.

102. Покайчук В.Я. Сутність і співвідношення понять «сили безпеки» та «сили охорони правопорядку». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 47-53.

103. Про Національну гвардію України: Закон України 13 березня 2014 року № 876-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3%D0%B0%D0%BD#w1\\_4](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3%D0%B0%D0%BD#w1_4)

104. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3%D0%B0%D0%BD#w1\\_8](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3%D0%B0%D0%BD#w1_8)

105. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>.

106. Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті : постанова Кабінету міністрів України від 23 липня 2009 р. № 801. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/801-2009-%D0%BF#Text>

107. Рабінович П.М. Загальна теорія права та держави: Конспект лекцій. Львів: Ред.-вид. від. Львів. ун-ту, 1992. 90 с.

108. Про правовий статус іноземців: Закон України від 4 лютого 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179. URL:

---

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

109. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

110. Інформація про результати діяльності прокуратури протягом 12 місяців 2023 року виконувачу обов'язків рівненського міського голови. URL: <https://prokuratamista.rv.ua/informaciya-pro-rezultaty-diyalnosti-prokuratury-protuyagom-12-misyaciv-2023-roku-vykonuvachu>

111. Інформація про результати діяльності органів прокуратури Хмельницької області у 2023 році. URL: [https://khmel.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=352804&fbclid=IwAR1I\\_x62vzh3RHvyV\\_57xKUIUpvo2E-\\_iVivijcWGWf2JcTRUiL72xO5ZYY](https://khmel.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=352804&fbclid=IwAR1I_x62vzh3RHvyV_57xKUIUpvo2E-_iVivijcWGWf2JcTRUiL72xO5ZYY).

112. Про стан законності, заходи щодо її зміцнення та результати діяльності органів прокуратури в місті Одесі в 2010 році. Рішення Одеської міської ради №415-VI від 28.02.2011 <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/33104/>

113. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17#Text>

114. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

115. Музичук О. М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2007. № 2. С. 158–163.

116. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV . *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

117. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.

118. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-

---

деліктне право) / В. К. Колпаков. К., 2008. 256 с.

119. Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бортняк Денис Федорович. К., 2011. 215 с.

120. Коць Т. Оперативний - поточний. КНУ імені Тараса Шевченка URL: <http://www.kulturamovny.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine61-19.pdf>

121. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. Х.: ООО "Одиссей", 1999. 224 с.

122. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків : вид-во Ун-ту внутр. справ, "Еспада", 2000. 368 с.

123. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України від 7 березня 2002 року № 3099-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002, № 32, ст. 225. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14?find=1&text=збро#w1\\_47](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14?find=1&text=збро#w1_47)

124. Про Службу безпеки України Закон України Відомості Верховної Ради України., 1992, № 27, ст. 382 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

125. Бочек О.І. Адміністративно-правові засади застосування поліцейських заходів примусового характеру в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2021. 255 с.

126. Фролов О. С. Проблеми правового регулювання і практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів і заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 16 с.

127. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. URL: <http://ftplec.nlu.edu.ua/Навчально-методичні%20матеріали/>.

128. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 5-11.



---

129 Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення [текст] навч. посіб. [Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін.]; за заг. ред.. О.В. Кузьменко. К.: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

130. Постанова Барського районного суду Вінницької області № 125/470/19 (2-а/125/10/2019) від 11.03.2019 року (м. Бар) <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80367716>.

131. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Загальна характеристика заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. URL: [https://pidruchniki.com/91083/pravo/zahodi\\_zabezpechennya\\_provadzhennya\\_spravah\\_administrativni\\_prapoporushennya](https://pidruchniki.com/91083/pravo/zahodi_zabezpechennya_provadzhennya_spravah_administrativni_prapoporushennya).

132. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

133. Рішення Миколаївського Окружного Адміністративного суду від 29 вересня 2022 р. № 400/5677/21 (м. Миколаїв). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106541683>.

134. Доцільність / В. П. Загороднюк // Енциклопедія Сучасної України [Електронний ресурс] / Редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2008.

135. Принцип пропорційності. URL: [file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/Sprava\\_Noymayster\\_proti\\_Avstriyi\\_27.06.68.pdf](file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/Sprava_Noymayster_proti_Avstriyi_27.06.68.pdf).

136. Євтошук Ю. Принцип пропорційності та його вимоги у сфері законотворчості. *Віче*. 2012. № 22. С. 22-24.

137. Євтошук Ю. О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К.:

---

Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2015. С. 9.

138. Погребняк С. П. Принцип пропорційності у судовій діяльності. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 49–55.

139. Бааджи Н. А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 140-143.  
<http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2016/1/44.pdf>.

140. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини Закон України від 23 лютого 2006 року N 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. ст. 260.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

141. Постанова від 20 лютого 2009 року (м. Тернівка) суддя тернівського міського суду дніпропетровської області, справа № 3-140/2009 рік URL:  
<https://reyestr.court.gov.ua/review/2990022>.

142. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення. *Право України*. 2001. № 5. С. 79-80.

143. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0304-17#Text>

144. Адміністративне затримання // Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004. С. 672-768. URL:  
[chttp://leksika.com.ua/18490611/legal/administrativne\\_zatrimannya](chttp://leksika.com.ua/18490611/legal/administrativne_zatrimannya).

145. Затримання (адміністративне). URL:  
[https://uk.wikipedia.org/wiki/Затримання\\_\(адміністративне\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Затримання_(адміністративне)).

146. Стаття 261. Адміністративне затримання. URL:  
[https://pidruchniki.com/1272041350381/pravo/administrativne\\_zatrimannya](https://pidruchniki.com/1272041350381/pravo/administrativne_zatrimannya).

147. Fomenko A., Yunin, O., Izbash K., Kret Y.M. Powers of the national police of ukraine to apply police measures. *Lex Humana*. 2023. 16. P. 84–100. URL:

---

<https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2863>

148. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-п>.

149. Поліцейська статистика в дії – дві сфабриковані справи проти активіста ЛЖВ. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/politseyska-statystyka-v-dii-dvi-sfabrykovani-spravy-proty-aktyvista-lzhv/>

150. Ухвала суду від 03.07.2019 по справі № 234/3854/19 Краматорського міського суду Донецької області. Закон онлайн. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/82915650>

151. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах. Наказ Офісу генерального прокурора від 29.12.2021 р. № 400. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0400905-21#n125>

152. У Дніпрі поліцейський застрелив людину: все, що відомо про гучну трагедію. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/u-dnipri-policeyskiy-zastreliiv-lyudinu-vse-scho-vidomo-pro-guchnu-tragediyu-2399995.html>.

153. Матеріали Сарненської місцевої прокуратури Рівненської області. URL: <https://sarnyprok.rv.ua/rezultaty-diyalnosti-miscevoyi-prokuratury-ta-tsn-zakonnosti-na-terytoriyi-zarichnenskogo-rayonu>.

154. Сіротченков Д. Ю. Застосування або використання вогнепальної зброї працівниками Національної поліції як гарантія особистої безпеки. *Юридичний електронний журнал*. 2018. № 2. С. 158–160. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2018/43.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2018/43.pdf)

155. Соловйова О.М. Забезпечення прав особи під час застосування поліцейських заходів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 272-276.

156. Галабурда Н. А. Діяльність міліції щодо застосування заходів

---

забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 218 с.

157. Ігнатенко В.І. застосування заходів адміністративного примусу за законодавством про адміністративну відповідальність. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 98-101.

158. Ярмакі Х.П. Законність у застосуванні адміністративної відповідальності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 107-110.

159. Савченко К.А. Звернення громадян – важливий засіб реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами. Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов'язків. Х.: УАДУ (ХФ), 2000. 244 с.

160. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право України*. 2001. № 1. С. 15-18.

161. Рішення Щорського районного суду Чернігівської області, м. Сновськ від 15 березня 2024 р., Справа № 749/119/24 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117711978>.

162. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#n11>.

163. Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 18 грудня 2014 року, м. Ужгород, справа № 807/3689/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41944255>.

164. Про Довідку щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України [...] Вищий адміністративний суд; Постанова, Довідка від 18.09.2015 № 14, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0014760-15>

165. Ухвала Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області від 04 червня 2019 р. Справа № 401/1208/19. URL:

---

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/82183586>.

166. Постанова Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області від 26 лютого 2009 р., справа № 3-411/09р URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/3122087>.

167. Постанова Роменського міськрайонного суду Сумської області від 27 січня 2009 року м. Ромни, справа № 3 – 125 / 2009 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/3117675>.

168. Постанова Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 24.03.2009 р. м. Бердянськ, Справа № 3-1629/09 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/3376159>.

169. Легка О.В. Проблеми реалізації принципів справедливості та законності під час застосування заходів адміністративного примусу в контексті міжнародних стандартів забезпечення прав людини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 2. С. 10-15.

170. 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.

171. Малишев Б.В. Застосування норм права (теорія і практика) : навч. посіб. Київ : Реферат, 2010. 260 с.

172. Суходольський А.Ю. Способи забезпечення законності при реалізації адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Європейські перспективи*. 2014. № 1. С. 131-137.

173. Булачек В.Р. Зміст законності контрольно-наглядової діяльності патрульної поліції у сфері дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 58-61.

174. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка; [О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян та ін.; передм. В.В. Сокурєнка]; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

175. Суддівська (без)відповідальність. Узагальнення практики розгляду

---

ВРП скарг на суддів, які звільняли п'яних водіїв від покарання URL:  
<https://dejure.foundation/suddicvska-bezvidpovidalnist>

176. Єдиний державний реєстр судових рішень. Постанова Запорізького апеляційного суду (справа № 33/807/87/20) URL:  
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/87604494>

177. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ МВС та МОЗ України від 09.11.2015 року № 1452/735 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15#Text>

178. Стаття 130 КУпАП: практика Вінницького апеляційного суду URL:  
<https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/stattya-130-kupar-praktika-vinnickogo-apelyaciynogo-sudu.html>

179. Дрок І.С. Вектори удосконалення дотримання прав людини під час застосування адміністративного затримання поліцейськими. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 348-351.

180. Без присутності адвоката інспектор не має права виносити постанову URL: <https://doradvokat.com.ua/bez-prysutnosti-ad>

181. Калашнік В. П. Гарантії, які спрямовані на забезпечення застосування заходів адміністративно-правового примусу органами поліції. *Юридична наука*. 2019. № 11(101). С. 105-111.

182. Крижанівський А.Ф. Доктринальний і прикладний статус категорії «гарантії правового порядку». *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. № 8. С. 81–89.

183. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. 34 с.

184. Волинка К. Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Волинка К. Г. К. : МАУП, 2003. 240 с.

185. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у

---

державному управлінні / О. Ф. Андрійко; [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)].  
К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.

186. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : [навч. посібник для юрид. фак. вищ. навч. закл.] / Котюк В. О. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

187. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / [Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. та інші]; за ред. В. В. Копейчикова. [стер. вид.].  
К. : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

188. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Скакун О. Ф. Харків : Консум, 2001. 656 с.

189. Олійник В.С. Конституційне право людини на особисту недоторканість і його забезпечення органами внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук.  
Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2006. 179 с.

190. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. К. : Атіка, 2004. 464 с.

191. Алімпієв А.І. Поняття та система правових гарантій реалізації права громадян в сфері зайнятості населення України. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2(4). С.85-91.

192. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / [Гаращук В. М., Битяк Ю. П., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

193. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. Х., 2003. 412 с.

194. Чернетченко О.М. Законність як принцип адміністративної діяльності органів доходів і зборів у податковій сфері : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 21 с.

195. Музичук О.М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2010. № 1 (33). С. 48–51.

196. Гарантії законності. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). К.Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана,

---

1998-2004.

197. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2005. 22 с.

198. Калашник В.К. Гарантії, які спрямовані на забезпечення застосування заходів адміністративно-правового примусу органами поліції. *Юридична наука*. № 11(101). 2019. С. 105-111.

199. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / Рабінович П. М. Х. : Консум, 2002. 160 с.

200. Козюренко Р. С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація URL: [http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full\\_text\\_of\\_%20papers/vnulpurn\\_2016\\_845\\_16.pdf](http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2016_845_16.pdf)

201. Васін Є. Ю. Гарантії законності в правозастосовчій діяльності. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 33-37

202. Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28 (25.07.2003). Ст. 1377.

203. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

204. Кишинський А.В. Співвідношення перегляду рішень по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному та судовому порядку. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 143-146.

205. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

206. Нова адміністративна процедура. Що про неї потрібно знати? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/10/23/705755/>

207. Комзюк А.Т. Проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус // Збір. наук. праць Укр. акад. держ. управл. При



Президентів України. Випуск 2 ч. 2. Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – С. 316-321.

208 Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів: Закон України від 24 квітня 2020 року № 566-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 39. ст.284.

209. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Х.: Право, 2008. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. 728 с.

210. Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика / О. Ф. Андрійко. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 390 с.

211 Про комітети Верховної Ради України зако України 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр?find=1&text=контроль#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр?find=1&text=контроль#w1_1)

212. Руденко М.В. Щодо зміни акцентів у визначенні поняття та системи правоохоронних органів (органів правопорядку). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. № 1 (37). 2019. DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2019-37-1-37-43>

213. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. К., 1999. 52 с.

214. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 36(2). С. 31-35.

215. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах. Наказ Офісу генерального прокурора від 29.12.2021 р. № 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0400905-21#n125>

216. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції : монограф. Дніпро : ДДУВС, 2020. 134 с.

217. Юнін О.С. Форми громадського контролю за діяльністю поліції.

*Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2022. Спеціальний випуск № 2. С. 23-28.

218. Бакутін Є.І. Принцип законності в діяльності поліції під час використання технічних засобів фіксації адміністративних правопорушень. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 2. С. 208-213.

219. Припутень Д. Зарубіжний досвід застосування заходів примусу в діяльності Національної поліції України, не пов'язаної з юридичною відповідальністю. *National law journal: theory and practice.* 2018. № 8. С. 46-49.

220. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку : Резолюція VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками (27 серпня-7 вересня 1990 р., Гавана, Куба). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_334](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_334)

221. Декларація про поліцію : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №690(1979). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803)

222. Європейський кодекс поліцейської етики, схвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 19.09.2001. URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

223. Загальна декларація прав людини, ухвалена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

224. Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

225. Європейська Конвенція з прав людини / Конвенція про захист прав людини та основних свобод 04.11.1950 URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_rus.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf).

226. Надточий проти України (Заява № 7460/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2008. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_404#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404#Text)

227. Лучанінова проти України (Заява № 16347/02): Рішення Європейського

суду з прав людини від 09.06.2011. URL:  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text)

228. Конвенція про права дитини (20 листопада 1989 року): ратифіковано Постановою Верховної Ради № 789-XII від 27.02.91 URL:  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text)

229. Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила). Приняты резолюцией 65/229 Генеральной Ассамблеи от 21.12.2010 г. URL:  
[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/bangkok\\_rules.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangkok_rules.shtml)

230. Банчук А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы с. 12-14. URL: [http://185.65.244.102/files/administr/covv/banchuk\\_pravo\\_adm\\_porush\\_rus.pdf](http://185.65.244.102/files/administr/covv/banchuk_pravo_adm_porush_rus.pdf)

231. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам от 13.02.1991 № R (91) 1 «Об административных санкциях» URL:  
<https://docs.cntd.ru/document/90199591>

232. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерелознавчий довідник // Упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьев, І.Г. Кириченко. К., 2002. 128 с.

233. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2010. 415 с.

234. Мартиненко О.А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 26. С. 70-75.

235. LindaBalode. Koparedztopošais Administratīvopārkāpumu procesa likums? URL: <https://lvportals.lv/skaidrojumi/290817-ko-paredz-toposais-administrativo-parkapumu-procesa-likums-2017>.

236. Конституція Латвійської Республіки URL: <https://www.president.lv/ru/konstituciya-latviyskoj-respubliki>.

- 
237. Administratīvās atbildības likums: Закон от 01.07.2020.  
URL:<https://likumi.lv/ta/id/303007-administrativas-atbildibas-likums>
238. Адміністративно-процесуальний закон Латвії від 25 жовтня 2001 року  
URL:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018406.pdf>
239. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії від 27 січня 2011 року  
URL:  
[https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ruseadused/\\_29.03.2015.pdf](https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ruseadused/_29.03.2015.pdf)
240. Кузьменко В. Особливості застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві зарубіжних країн. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 57-62.
241. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
242. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia: Ustawa z dnia 24.08.2001  
URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-postepowania-w-sprawach-o-wykroczenia-16911555>
243. Бочек О.І. Зарубіжний досвід застосування поліцейських заходів примусу. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 22-28.
244. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
245. Процесуальний кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Таджикистан від 22.07.2013 URL: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=31428231](http://continent-online.com/Document/?doc_id=31428231).

---

**ДОДАТКИ****Додаток А****СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Миргородська О.М. Місце та роль законності серед принципів застосування заходів адміністративного примусу. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 3. С. 293-297. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/284736>

2. Миргородська О.М. Дотримання принципу законності під час застосування заходів адміністративного примусу: сутність та характерні особливості. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 445-451. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/08/2/NV\\_2-2023-445-451.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/08/2/NV_2-2023-445-451.pdf)

3. Миргородська О.М. Забезпечення реалізації принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу у сфері безпеки дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 354-357. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2023/82.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2023/82.pdf)

4. Миргородська О.М. Особливості забезпечення законності під час застосування заходів адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2. С. 367-373. URL: [https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/2/nv\\_2-2024-367-373.pdf](https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/2/nv_2-2024-367-373.pdf)

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Миргородська О.М. Контроль та його місце в системі заходів адміністративного примусу. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: ІХ Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській

---

редакції), (м. Кропивницький, 01 грудня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 116-117.

6. Миргородська О.М. Гарантії дотримання основних прав і свобод людини і громадянина під час застосування заходів адміністративного примусу. *Актуальні питання превентивної діяльності підрозділів Національної поліції України*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 28 квітня 2023 року). Кропивницький, 2023. С. 253-255.

7. Миргородська О.М. Співвідношення законності та юридичної відповідальності як багатofункціональних гарантій адміністративно-правових норм. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування*: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (17 травня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Харків: Друкарня Мадрид, 2023. С. 371-376.

8. Миргородська О.М. Значення дотримання принципу законності під час застосування запобіжних адміністративно-правових заходів. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали VIII Міжнар. наук.практ. конф. (м. Дніпро, 15 бер. 2024 р.) ; у 2-х ч. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2024. Ч. I. 740 с. С. 474-476.

9. Миргородська О.М. Типові порушення принципу законності під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 130 КУпАП. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу у 2 частинах. Частина 2 (м. Запоріжжя, 16 травня 2024 року) / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. С. 153-157.