

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.42>

ПРИНЦИПИ ПРОПОРЦІЙНОСТІ ТА НЕВІДВОРОТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ КАРАНТИНУ

Міщук І.В.,

кандидат юридичних наук,

професор кафедри конституційного права та галузевих дисциплін

Національного університету водного господарства та природокористування

ORCID: 0000-0002-1491-161X

Міщук І.В. Принципи пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності за порушення правил карантину.

У статті визначено, що принципи є магістральною категорією адміністративної відповідальності, мають важливе значення як на етапі нормотворення, так і на етапі правореалізації. Їх закріплення в КУпАП сприятиме вдосконаленню цього правового інституту.

Окрему увагу приділено принципу пропорційності, який проявляється у двох аспектах: по-перше, як балансування між публічними та приватними інтересами, та по-друге, як обмеження певних прав для досягнення легітимної мети. Особливої ваги принцип пропорційності набуває при встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину, де на одній стороні терезів знаходиться здоров'я населення, а на іншій – адекватна реакція з боку держави щодо правопорушника.

Встановлено, що порушення принципу пропорційності має місце у статті 44-3 КУпАП, адже санкція цієї статті не відповідає меті через свою надмірність (занадто високі санкції) та відсутність належної диференціації (не встановлено покарання для громадян і підприємців окремо).

Визначено, що принцип невідворотності адміністративної відповідальності полягає в тому, що в ідеалі кожна особа, яка вчинила правопорушення повинна понести кару у вигляді адміністративних стягнень. Адміністративний проступок, на який держава не відреагувала призводить до безкарності, не відновлює соціальну справедливість, а тому заохочується неправомірна поведінка.

В цьому розрізі щодо порушення вимог карантину людей встановлено проблемне питання, яке полягає в тому, що саме порушники карантину часто залишаються не покараними. Для прикладу, не правильне носіння маски чи її відсутність або недотримання відповідної дистанції у період, коли це було обов'язково була надзвичайно поширеним проступком, який часто залишався без уваги правоохоронців. Такий непослідовний підхід також підриває довіру до введених обмежень і потребує перегляду.

Ключові слова: принципи, адміністративна відповідальність, принцип пропорційності, принцип невідворотності, порушення правил карантину.

Mishchuk I.V. Principles of proportionality and irrevocability of administrative responsibility for violation of quarantine requirements.

In this article were define that the principles are the main category of administrative responsibility, they are important in two stages such as stage of rule-making and stage of law enforcement. Their consolidation in the Code of Administrative Offenses will contribute to the improvement of this legal institution.

Particular attention is paid to the principle of proportionality, which appear itself in two aspects: firstly, as a balancing act between public and private interests, and secondly, as a limitation of certain rights to achieve a legitimate goal. The principle of proportionality acquires special importance when establishing administrative responsibility for violation of quarantine requirements, where on one side of the scale is the health of the population, and on the other - an adequate response from the state to the offender.

It was established that the violation of the principle of proportionality occurs in Article 44-3 of the Code of Criminal Procedure, because the sanction of this article does not meet the purpose due to its redundancy (too high sanctions) and the lack of proper differentiation (no punishment is established for citizens and entrepreneurs separately).

It was determined that the principle of inevitability of administrative responsibility consist in ideally every person who has committed an offense should be punished in the form of administrative fines. An administrative misdemeanor, to which the state did not took the necessary measures, leads to impunity, does not restore social justice, and therefore encourages illegal behavior.

In this section, regarding the violation of the requirements of the quarantine of people, a problematic issue has been established, which consists in the fact that the violators of the quarantine often remain unpunished. For example, improperly way of wearing or not wearing a mask or not keeping the appropriate distance when it was required was an extremely common offense that often went unnoticed by law enforcement officers. This inconsistent approach also undermines the credibility of the imposed restrictions and needs to be revised.

Key words: principles, administrative responsibility, principle of proportionality, principle of inevitability, violation of quarantine rules.

Постановка проблеми. Встановлюючи адміністративну відповідальність за той чи інший проступок важливо співвідносити її з принципами, які складають фундаментальну основу для розуміння інституту адміністративної відповідальності. Недотримання таких правил може призвести до ряду порушень уже на практиці. Так, на наше переконання, надмірні санкції статті 44-3 КУпАП, що встановлює відповідальність за порушення вимог карантину порушують принципи пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності.

Стан опрацювання. Питання принципів адміністративної відповідальності було предметом дослідження Т.О. Коломієць, Ю.В. Кононенко, Є.В. Курінного, О.В. Легкої, О.В. Панасюк, С.В. Шевчук та інших.

Метою статті є аналіз принципів пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності в контексті порушення правил карантину.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на те, що принципи є важливою категорією адміністративно-деліктного законодавства, вони так і не отримали свого закріплення в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Як зазначає з цього приводу О.В. Легка принципи інституту адміністративної відповідальності: 1) формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними; 4) направлені на заповнення прогалин у чинному законодавстві [5, с. 74]. Ю.В. Кононенко додає, що принципи адміністративної відповідальності є вагомими показниками ефективності реалізації норм адміністративно-деліктного права в Україні [3, с. 82–86]. В свою чергу О.В. Панасюк зазначає, що на основі принципів адміністративної відповідальності здійснюється розробка та реалізація конкретних адміністративно-деліктних норм [6, с. 12].

Ми підтримуємо таку точку зору і вважаємо, що принципи адміністративної відповідальності є ключовою категорією для розуміння її змісту, а також мають вагоме практичне значення для правозастосування та правореалізації. Вважаємо, що принципи адміністративної відповідальності повинні бути визначені та закріплені в КУпАП.

Зважаючи на загальне значення принципів, пропонуємо розглянути особливості принципів пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності на прикладі порушення правил щодо карантину людей. Так, характеризуючи принцип пропорційності С.В. Шевчук пише, що це універсальний принцип права, який реалізується в різних галузях права як принцип балансування (дотримання балансу між приватними та публічними інтересами), так і як принцип правообмеження (розумним співвідношенням між легітимним обмеженням прав людини та метою, яку необхідно досягти, застосовуючи таке обмеження) [12, с. 107].

Надзвичайно яскраво така двоскладова структура принципу пропорційності проявляється у встановленні адміністративної відповідальності за порушення правил карантину. Адже саме тут необхідно досягти балансу між запобіганням поширенню пандемії та захистом здоров'я населення (як публічним інтересом) та приватними інтересами особи, адекватним реагуванням держави на неправоморні дії аби запобігти наступній неправоморній поведінці.

У Постанові Володимир-Волинського міського суду Волинської області від 6 травня 2021 року № 154/1312/21 про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 44-3 КУпАП, суддя зазначив, що принцип пропорційності спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розум-

ного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежуються, що дозволяє досягти розумного співвідношення між цілями державного впливу та засобами їх досягнення. Мета процесуальних дій має бути суспільно вагомою, для досягнення певної мети органи влади не можуть накладати на громадян зобов'язання, які перевищують установлені межі необхідності, а засіб досягнення суспільно вагомої мети має бути найменш обтяжливим для людини в конкретних умовах [11].

Тест на пропорційність охоплює три критерії: по-перше, засіб, призначений для досягнення мети влади, повинен підходити для досягнення цієї мети (доречність), по-друге, з усіх підходящих має бути обрано той засіб, який найменшою мірою обмежує право приватної особи (необхідність); по-третє, збиток приватній особі від обмеження її права повинен бути пропорційний вигоді уряду щодо досягнення поставленої мети (пропорційність у вузькому сенсі) [13, с. 61].

В той же час, на наше переконання, порушення принципу пропорційності в адміністративній відповідальності за порушення вимог карантину проявляється у надмірних санкціях та недостатній їх диференціації. Як пише Т.О. Коломоєць адміністративне стягнення – це захід адекватної реакції держави на вчинення делінквентом (фізичною чи юридичною особою) адміністративних деліктів із акцентом як на майнові (фінансові) обмеження прав, правомочностей, так й вплив на саму особу, її психіку, її поведінку [2].

Ефективність адміністративної відповідальності прямо пропорційно залежить від добре прописаних у законодавстві, актуальних, дієвих адміністративних санкцій, з одного боку. З іншого боку від освіченості, законослухняності суспільства. Каральна мета адміністративних стягнень характеризується: застосуванням до особи заходу адміністративної відповідальності (позбавлень морального, майнового та організаційного характеру), що відповідає принципу справедливості стягнення, ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого протиправного діяння; правовими засобами реалізації каральної функції є заходи адміністративної відповідальності; наслідком реалізації каральної функції є факт того, що делінквент відчув на собі силу державного примусу та відбув чи відбуває адміністративну відповідальність [7, с. 128].

Є.В. Курінний з цього приводу зазначив, що ситуація з непомірними розмірами адміністративних штрафів, передбачених санкціями ст. 44-3 КУпАП, укотре переконує нас у доцільності виважено й відповідально ставитися до використання значного потенціалу адміністративних стягнень, зокрема й штрафу. Не слід несвоєчасність окремих урядових управлінських кроків, що призвела до суттєвого ускладнення ситуації з коронавірусом в Україні, намагатися компенсувати надмірним застосуванням примусових заходів у вигляді штрафів. соціального напруження, постає висока ймовірність отримати зовсім неочікуваний, протилежний початковим намірам результат [4, с. 147].

В свою чергу О.М. Валуйко в результаті аналізу санкції ст. 44-3 КУпАП, виявив наступні недоліки: 1) надмірна суворість розмірів штрафів для окремих категорій громадян; 2) її безальтернативний характер, оскільки санкція цієї статті, крім штрафу, не передбачає будь-яких інших видів адміністративних стягнень; 3) відсутність належної диференціації адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 44-3 КУпАП; 4) наближеність міри стягнення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП, до розмірів покарань, передбачених ст. 325 КК України [1, с. 42].

Важко не погодитися з цими твердженнями, адже санкція ч. 1 ст. 44-3 КУпАП передбачає штраф від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а це від 17000 до 34000 грн. Така ціна, для прикладу, за перебування на вулиці без документів, або без документа, що підтверджує вакцинацію, на наш погляд є неспівмірною з проступком. Крім того, на наше переконання сприятиме вдосконаленню адміністративної відповідальності диференціація санкцій статті 44-3 КУпАП на штрафи для громадян та юридичних осіб.

Зауважимо, що більшість суддів дотримуються такої ж позиції і в переважній більшості випадків звільняють особу від відповідальності в зв'язку з малозначністю діяння або ж обмежуються усним зауваженням. Так, згідно протоколу про адміністративне правопорушення серії ВАБ 635130 від 12.05.2021, 12.05.2021 близько 20 год. 20 хв., ОСОБА_1 знаходився в парковій відпочивальній зоні по вул. Набережна в м. Рівне, без захисної маски та документів, які посвідчують його особу, чим порушив пп. 1, 2 п. 2 Постанови КМУ № 1236 від 09.12.2020 року. Дії ОСОБА_1 кваліфіковані ч. 1 ст. 44-3 КУпАП, як порушення правил щодо карантину людей. Суд визнав ОСОБА_1 винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 44-3КУпАП. На підставі ст. 22

КУпАП, звільнив ОСОБА_1 від адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 44-3 КУпАП, обмежившись усним зауваженням [10].

Отож, розмір санкцій у статті 44-3 КУпАП потребує перегляду, оскільки не відповідає принципу пропорційності адміністративної відповідальності, є неспівмірним з метою, якої потрібно досягти.

Ще одним важливим принципом адміністративної відповідальності є принцип її невідворотності. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності полягає в тому, що в ідеалі кожна особа, яка вчинила правопорушення повинна понести кару у вигляді адміністративних стягнень. Не секрет, що адміністративний проступок, на який держава не відреагувала призводить до безкарності, не відновлює соціальну справедливість, а тому заохочується неправомірною поведінкою.

Дія принципу невідворотності залежить в основному від злагоджених дій компетентних органів, професіоналізму їх співробітників, які уповноважені притягати до відповідальності і застосовувати санкції, передбачені чинним законодавством України. Відсутність реакції правоохоронної системи на адміністративний проступок призводить до безкарності, яка своєю чергою спонукає осіб продовжувати вчиняти протиправні діяння та заохочує інших осіб до їх вчинення [9].

В цьому розрізі щодо порушення вимог карантину людей також існує проблема. Вона полягає в тому, що саме порушники карантину часто залишаються не покараними. Для прикладу, не правильне носіння маски чи її відсутність або недотримання відповідної дистанції у період, коли це було обов'язково була надзвичайно поширеним проступком, який часто залишався без уваги правоохоронців.

Методи діяльності поліції також різнилися. «Спочатку вони наголошували на тому, що пильно контролюватимуть виконання карантинних обмежень та жорстко реагуватимуть на їх порушення. Потім поліцейські підкреслювали, що головним напрямком їхньої роботи у запобіганні коронавірусу є не покарання, а попередження. А зараз нерідко доводиться чути й бачити, як правоохоронці на місцях говорять про те, що, мовляв, урядова постанова про карантин – це рекомендація, а не вимога» [8] – пише у одній із статей. Варто підкреслити, що такий непослідовний підхід також підбиває довіру до введених обмежень.

Висновки. Врахування принципів пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності сприятиме вдосконаленню адміністративної відповідальності за порушення правил карантину. Розміри санкцій потребують перегляду, а діяльність органів, уповноважених розглядати питання про притягнення до відповідальності за ст. 44-3 КУпАП послідовності та дій в межах закону.

Список використаних джерел:

1. Волуйко О.М. Аналіз санкцій статті 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 4 (117). С. 39–44. URL: <https://philosophy.naiu.kiev.ua/index.php/scientbul/article/download/1304/1307/> (дата звернення: 17.07.2022).
2. Коломоець Т.О. Особливості адміністративних стягнень – невід'ємна складова новітнього кодифікованого адміністративно-деліктного законодавства. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 2 (1). С. 103–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2013_2%281%29__19 (дата звернення: 17.07.2022).
3. Кононенко Ю.В. Засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 82–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_3_18 (дата звернення: 17.07.2022).
4. Курінний Є.В. Про аксіологічну сутність адміністративних штрафів. *Вісник Запорізького національного університету*. 2020. № 1. С. 144–150. URL: <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2020-1-22> (дата звернення: 23.07.2022).
5. Легка О.В. Основоположні принципи інститут адміністративної відповідальності. *Наше право*. 2017. № 4. С. 71–75.
6. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні аспекти розвитку та реформування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07, Дніпро. 2021. 32 с.
7. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення. *URNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*. 2020. Випуск 2. С. 126–130. URL: <http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2020/3/20.pdf> (дата звернення: 22.07.2022).

8. Поліція під час карантину: підходи змінюються. Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/politsiia-pid-chas-karantynu-pidkhody-zminiuiutsia/> (дата звернення: 22.07.2022).
9. Поняття, властивості та принципи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність: мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidprov/pages/rozdil_1.html (дата звернення: 15.07.2022).
10. Постанова Рівненського міського суду від 04 червня 2021 року № 569/10559/21 / Державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97413026> (дата звернення: 23.07.2022).
11. Постанові Володимир-Волинського міського суду Волинської області від 6 травня 2021 року № 154/1312/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/96748129/> (дата звернення: 21.07.2022).
12. Шевчук С.В. Принцип пропорційності у вітчизняній доктрині права: дискусійні та малодосліджені аспекти. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. 2019. Серія: юридичні науки. Том 30 (69). № 1. С. 103–110.
13. Koen-Eliya M., Porat I. Amerikanskiy metod vzveshivaniya interesov i nemetkiy test na proporsionalnost: istoricheskie korni [American method of weighing of interests and a small test on proportionality: historical roots], *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie*, 2011, no. 3, pp. 59–81.