

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Мацюк А.Р.

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.924

ДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто питання адміністративного затримання особи органами внутрішніх справ за вчинення адміністративного правопорушення. Окрему увагу приділено особливостям застосування даного заходу забезпечення провадження органами внутрішніх справ. Встановлено недоліки та спірні положення адміністративного затримання.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, затримання, законодавство, органи внутрішніх справ, права і свободи.

Постановка проблеми. Розбудова України як правової незалежної держави супроводжується численними процесами, що спрямовані на усунення вад у функціонуванні органів публічного управління. Окремим напрямком відповідних змін є поліпшення адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів та належного забезпечення прав і свобод людини при застосуванні заходів адміністративного примусу.

Такі процеси обумовлені проведенням в Україні адміністративної реформи, яка має на меті поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах й ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1].

На значну увагу науковців, правознавців, юристів та спільноти за-слуговують сьогодні питання, пов'язані із удосконаленням національного

адміністративно-деліктного законодавства. Враховуючи те, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було прийнято ще у 1984 р. [2], назріла невідкладна необхідність оновлення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства та закріплених ним процесуальних заходів у справах про адміністративні правопорушення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Науковий пошук шляхів удосконалення адміністративного деліктного права, зокрема щодо застосування заходів примусу, широко представлений у працях вітчизняних учених, зокрема В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Т.П. Мінки, С.В. Петкова, О.П. Рябченко, Х.П. Ярмакі та багатьох інших фахівців.

Водночас невідкладної уваги вимагають дослідження адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Зазначена позиція підкріплюється: а) невідповідністю КУпАП вимогам сьогодення (навіть із змінами та доповненнями); б) регулюванням притягнення до адміністративної відповідальності, поряд із чинним законодавством, численними відомчими інструкціями, наказами та вказівками; в) необхідністю всебічного дотримання прав і свобод людини в ході застосування правоохоронними органами заходів адміністративного примусу.

Метою статті є дослідження адміністративного затримання особи органами внутрішніх справ та пошук шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що це не самостійні, а допоміжні заходи впливу: їх застосуванням забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної (в деяких випадках – кримінальної) відповідальності [3, с. 421].

Як зазначає Е.Ф. Демський, адміністративне затримання є примусовим затриманням особи уповноваженими на те органами з метою: припинення адміністративного правопорушення; встановлення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення [4, с. 177].

Більш лаконічне визначення адміністративному затриманню надає В.К. Колпаков, розуміючи його як примусове обмеження волі правопорушника, що виявляється в його триманні протягом встановленого строку у спеціальних приміщеннях правомочних органів [5, с. 133].

Адміністративне затримання належить до заходів забезпечення провадження та проводиться: 1) органами внутрішніх справ; 2) органами прикордонної служби; 3) старшою у місці розташування охоронюваного об'єкта посадовою особою воєнізованої охорони; 4) посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 5) органами Служби безпеки; 6) посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; 7) посадовими особами, уповноваженими на

те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб [2].

У переліку суб'єктів, уповноважених проводити адміністративне затримання, чільне місце відведено органам внутрішніх справ (міліції).

Згідно зі ст. 1 Закону «Про міліцію» міліція в Україні є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Міліція є найбільшим правоохоронним органом із фактичною чисельністю близько 280 тисяч працівників, на який покладено низку повноважень, і серед них нас, перш за все, цікавить можливість затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [6, с. 51].

Звернемо увагу, що здійснювати адміністративне затримання ОВС правомочні лише у випадках: вчинення дрібного хуліганства; вчинення насильства в сім'ї; порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; поширювання неправдивих чуток; вчинення злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образи їх; публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції; прояви неповаги до суду; вчинення незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах; порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин; незаконного продажу товарів або інших предметів, дрібної спекуляції, торгівлі з рук у невстановлених місцях; розпивання спиртних напоїв у громадських місцях чи появи у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль; коли є підстави вважати, що особа займається проституцією; порушення правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу; порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України [2].

Вже згаданий Закон України «Про міліцію» (п. 5 ст. 11) дає працівникам міліції право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях:

– осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переховуються від слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання, – на строки і в порядку, передбачені законом;

– осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складення протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці, – на строк до трьох годин;

– неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, – на строк до передачі законним представникам або до влаштування в установленому порядку, а неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, – до

передачі їх законним представникам або направлення у приймальники-розподільники для дітей, але не більш як на вісім годин;

– осіб, які перебували у громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самотійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі, – до передачі їх в спеціальні медичні заклади або для доставки до місця проживання, а за відсутності таких – до їх витвердження;

– військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки кримінального або адміністративного правопорушення, – до передачі їх військовослужбовцям Військової служби правопорядку у Збройних Силах України або військового командування;

– осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих, – до передачі їх у лікувальні заклади, але не більш як на 24 години;

– іноземців та осіб без громадянства, які розшуковуються правоохоронними органами інших держав як підозрювані, обвинувачені у вчиненні злочину або як засуджені, які ухиляються від виконання кримінального покарання, – в порядку та на строки, передбачені законодавством, міжнародними договорами України [7].

Можемо погодитись із думкою В.П. Чабана, що Закон України «Про міліцію» уповноважує міліцію затримувати осіб, що вчинили будь-які правопорушення, для складання протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці – на строк до трьох годин, тобто за будь-яке правопорушення. Однак Кодекс України про адміністративні правопорушення не уповноважує працівників міліції складати протоколи за всі види адміністративних правопорушень (п. 1 ст. 255), а тим більше розглядати справи по суті (ст. 222). На практиці трапляються непоодинокі випадки незаконного адміністративного затримання працівниками органів внутрішніх справ [8].

Принагідно зазначимо, що рішенням Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011 у справі про строки адміністративного затримання (щодо відповідності Конституції окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону «Про міліцію») усунуто положення, що були визнані неконституційними та стосувалися строків адміністративного затримання [9].

Оскільки внаслідок адміністративного затримання відбувається короткострокове позбавлення людини свободи, право на яку передбачено у ст. 29 Конституції України, граничними строками адміністративного затримання були встановлені такі: 1) осіб, яка вчинили адміністративне правопорушення, – не більш як три години; 2) осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, – до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання; 3) осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, – до трьох годин для скла-

дення 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 [2].

Таким чином, загальний термін адміністративного затримання особи органами внутрішніх справ не має перевищувати трьох годин.

Що стосується процесуального оформлення адміністративного затримання, слід зазначити, що про нього складається протокол відповідно до ст. 261 КУпАП [2].

Процес документування адміністративного затримання особи ОВС деталізований у наказі МВС України від 4 жовтня 2013 р. № 950 «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України», яким затверджено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України [10].

Відзначимо окремі положення згаданої Інструкції, якими регламентовано складання протоколу про адміністративне затримання та оформлення матеріалів. Так, згідно з п. 4.7 під час складання протоколу про адміністративне затримання посадова особа, що здійснює адміністративне затримання, роз'яснює особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, її права, передбачені ст. 55, 56, 59, 63 Конституції та ст. 268 КУпАП. У свою чергу, відповідно до Закону «Про безоплатну правову допомогу», ч. 5 ст. 5 Закону «Про міліцію» та п. 2, 10 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 (далі – Порядок), під час складання протоколу про адміністративне затримання особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснюється її право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги.

Також пунктом 4.9 Інструкції закріплено, що відповідно до ч. 2 ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання – також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган. Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначаються число, місяць, рік та час, кого повідомлено і в який спосіб [10].

Зауважимо, що чинний Порядок інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб не дає достатньо повної можливості якісно і вчасно забезпечити присутність адвоката для надання правової допомоги затриманій особі [11].

До того ж у п. 4.9 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України не вказано чітко, хто саме з посадових осіб ОВС та у якій спосіб здійснює повідомлення родичів, а також власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган на прохання затриманої особи.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що аналіз адміністративного затримання осіб органами внутрішніх справ дозволив виокремити певні його недоліки та спірні положення, а саме:

1) строк затримання особи починається з моменту її доставлення до адміністративної будівлі ОВС, але фіксується у протоколі про адміністративне затримання, відтак на складення відповідного протоколу потрібен певний час, а строк початку адміністративного затримання, вказаний у ньому, може не співпадати із фактичним часом перебування особи в територіальному органі ОВС;

2) за ст. 262 КУпАП адміністративне затримання ОВС провадиться у разі вчинення певних видів адміністративних правопорушень, в той час як Закон «Про міліцію» дозволяє затримувати осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складення протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці. Таким чином, має місце різний перелік підстав для адміністративного затримання особи ОВС за вчинення адміністративного правопорушення;

3) пунктом 4.9 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України нечітко вказано, хто з посадових осіб ОВС та у який спосіб уповноважений здійснити повідомлення родичів (обов'язково) та власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (на прохання) затриманої особи;

4) чинний Порядок інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб не дає достатньої можливості для оперативного залучення захисника (адвоката) для здійснення правової допомоги затриманій особі. Оскільки загальний термін затримання складає три години, у територіальні органи, що знаходяться у сільській місцевості, або через складні погодні умови призначений центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги адвокат може не прибути вчасно. Це не дасть можливість забезпечити правову допомогу затриманій особі на стадії оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення та захистити її права і законні інтереси у повному обсязі.

Бібліографічні посилання

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – 584 с.
4. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
6. Місця несвободи в Україні / кол. авт. – Х. : ХІСД, 2012. – 204 с.
7. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Чабан В. П. Адміністративне затримання особи: шляхи вдосконалення зако-

нодавчого регулювання / В. П. Чабан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_1/4aban.htm.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої ст. 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3089, код акта 58822/201.

10. Про питання щодо застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 4.10.2013 № 950 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 89. – Ст. 3288, код акта 70061/2013.

11. Про затвердження порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 101. – Ст. 3719, код акта 59861/2011.

Мацюк А.Р. К вопросу об административном задержании лица органами внутренних дел. Рассмотрены вопросы административного задержания лица органами внутренних дел за совершение административного правонарушения. Отдельное внимание уделено особенностям применения данной меры обеспечения производства органами внутренних дел. Выявлены недостатки и спорные положения административного задержания.

Ключевые слова: административное правонарушение, задержание, законодательство, органы внутренних дел, права и свободы.

Matsyuk A.R. About administrative detention of the person by internal affairs agencies. Issues of administrative detention of the person by internal affairs agencies for administrative offense is considered.

The author has identified the significant role of the internal affairs bodies as the subject of administrative detention and the need for comprehensive support and protection of the detainee's rights and freedoms. Special attention is paid to the peculiarities of using this means to ensure the proceeding by internal affairs bodies and the list of administrative offenses, giving grounds for its use. The author has underlined the need to comply with the terms of administrative detention and strict adherence to the requirements of departmental instructions for the materials of administrative offences. He has revealed and highlighted the shortcomings and controversial provisions of the administrative detention of persons conducting the internal affairs agencies in the order of proceedings on administrative offences.

Keywords: administrative offense, detention, legislation, internal affairs agencies, rights and freedoms.

Надійшла до редакції 18.12.2013