

- С. 333. 12. Аванесов Г.А. Криминология, прогностика, управление. – Горький, 1975.
– С. 32. 13. Криминология. – СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та, 1992. - С. 3.

Надійшла до редколегії 01.01.2000

*А.Т. Комзюк, канд. юрид. наук,
докторант Ун-ту внутр. справ*

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки: сутність, система та компетенція міліції щодо їх застосування

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення посідають значне місце в правоохоронній діяльності міліції, що обумовлено великою кількістю цих правопорушень. Практично у кожній з цих справ накладенню адміністративного стягнення передує застосування того чи іншого заходу забезпечення. Заходи забезпечення провадження становлять особливу групу заходів адміністративного припинення. Ці заходи в літературі іноді називають адміністративно-процесуальними [4; 5]. При цьому необґрунтовано, на нашу думку, ототожнюється два поняття – провадження в справах про адміністративні правопорушення і адміністративний процес. Як відомо, адміністративний процес складається з багатьох проваджень, серед яких провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення і провадження в справах про адміністративні правопорушення. Тому всі заходи адміністративного припинення в певному розумінні процесуальні, оскільки діяльність щодо їх застосування становить частину адміністративного процесу.

Заходи забезпечення провадження – несамотійні, допоміжні заходи впливу, їх застосуванням забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – і до кримінальної). Вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання прийнятих постанов. Заходи забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. Крім вчинення проступку має бути встановлено додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. Нарешті, законодавством вста-

новлено процесуальний порядок їх застосування: підстави, строки (в необхідних випадках), процесуальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

Правила застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавством визначено досить детально, хоча все ж існує чимало проблем. Це стосується також діяльності міліції в цій сфері. Основний нормативний акт, який регулює підстави і порядок застосування зазначених заходів, – це Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП) [1]. Деякі загальні положення сформульовано також в Законі «Про міліцію» [2]. Порядок застосування міліцією окремих заходів забезпечення деталізується в нормативних актах МВС України.

Заходам забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в КпАП України присвячено окрему главу, яка називається «Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів» (гл. 20). Цей розділ передбачає такі заходи забезпечення: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і огляд їх на стан сп'яніння. Ще два заходи забезпечення встановлено іншими розділами КпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його привід (ст. 268). Уявляється, що ці заходи також слід було б включити до гл. 20, а її назву змінити на «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» (в нинішній назві перераховано навіть не всі заходи, передбачені цією главою). В наш час підготовлено проект нового КпАП, але в ньому, на жаль, норми, які визначають заходи забезпечення провадження, залишилися без змін.

Доставлення порушника в міліцію або громадський пункт охорони правопорядку можуть здійснювати всі працівники міліції. Воно застосовується, відповідно до ст. 259 КпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці. Право на доставлення, таким чином, виникає лише за наявності вказаних в законі умов, а саме: 1) дії особи повинні мати ознаки адміністративного проступку, про вчинення якого обов'язково складається протокол; 2) повинні бути обставини, які перешкоджають складенню протоколу на місці вчинення правопорушення.

На нашу думку, в КпАП необхідно вказати ще на один випадок, коли особу може бути доставлено в міліцію. Мається на увазі вчинення правопорушень, за які передбачено застосування адміністративного затримання. Це ті випадки, коли є всі можливості скласти протокол про правопорушення на місці, але особа підлягає адміністративному затриманню для забезпечення притягнення її до адміністративної відповідальності.

Доставлення становить примусове супроводження порушника до

приміщення міліції або громадського пункту охорони правопорядку. При вчиненні лісопорушень, порушень правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів особу може бути доставлено також в приміщення виконкому селищної або сільської ради. У ст. 259 встановлено обмеження на перебування доставленої особи в приміщенні виконкому місцевої ради і громадського пункту охорони правопорядку, яке не може тривати більше, ніж одну годину. За змістом – це адміністративне затримання, тому таке обмеження логічніше було б передбачити в ст. 263 КпАП. Як на недолік правового регулювання варто вказати також на те, що в Законі «Про міліцію» взагалі не згадується про право міліції здійснювати доставлення порушників, відразу говориться про затримання, хоча останнє частіш за все застосовується до доставлених правопорушників.

Схожим до розглянутого заходу забезпечення є привід порушника у разі ухилення його від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення, різниця полягає в меті – привід здійснюється працівниками міліції з метою забезпечення присутності правопорушника при розгляді справи у випадках, коли його присутність є обов'язковою (ч. 2 ст. 268 КпАП).

Адміністративне затримання як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки полягає в примусовому короткочасному обмеженні волі дій і пересування правопорушника. На відміну від доставлення, адміністративне затримання може застосовуватись в разі вчинення не будь-якого адміністративного правопорушення, а лише деяких з них, перерахованих в ст. 262 КпАП (дрібного хуліганства, злісної непокори, порушення правил дорожнього руху тощо). Фактично нинішнє законодавство про адміністративні правопорушення не допускає затримання осіб, які вчинили дрібне розкрадання, незаконно придбали або зберігали наркотичні речовини в невеликих розмірах тощо, хоча не викликає сумніву необхідність його застосування в цих випадках. На нашу думку, міліція повинна мати право застосовувати адміністративне затримання в разі вчинення будь-якого адміністративного проступку, складення протоколу про який покладається на неї (ст. 255 КпАП). Оскільки з цією метою допускається доставлення порушника, логічно було б передбачити його затримання на певний час, необхідний для складення протоколу, адже без цього скласти протокол практично неможливо. Закон «Про міліцію» (п. 5 ст. 11) не дає переліку адміністративних правопорушень, при вчиненні яких осіб може бути затримано, крім цього передбачається затримання з метою розгляду справи по суті. Ця норма не співпадає з правилами ст. 262 КпАП, хоча її зміст більше відповідає потребам практичної діяльності міліції з охорони правопорядку.

Адміністративне затримання суттєво обмежує права громадян, у зв'язку з чим важливе точне додержання його строків. Адміністративне

затримання, як правило, не може перевищувати трьох годин. Це загальна норма, а затримання на такий строк в літературі називають загальним [3, с. 144]. Воно і на практиці значно переважає випадки більш тривалого затримання – близько 80 % від загальної кількості. Більш тривалі строки адміністративного затримання може бути встановлено тільки законодавчими актами. Так, п. 5 ст. 11 Закону «Про міліцію» передбачає можливість затримання порушника на строк до трьох діб, якщо необхідно встановити особу порушника або з'ясувати обставини правопорушення. Крім цього, ч. 3 ст. 263 КпАП передбачає випадки, коли допускається затримання порушника до розгляду справи.

Про адміністративне затримання обов'язково повинен складатися протокол, який, крім виконання функції джерела доказів у справі про адміністративне правопорушення, забезпечує також законність і обґрунтованість застосування цього заходу забезпечення. Зміст протоколу визначено в ст. 261 КпАП. В практичній діяльності міліції використовуються стандартні бланки такого протоколу, форму яких встановлено відомчими нормативними актами. Варто зазначити, що в цих бланках вимагається наводити значно більше даних, ніж передбачено КпАП, тим самим створюються умови для правильного вирішення справи про адміністративне правопорушення. Разом з тим деякі дані дублюються в протоколах про адміністративне правопорушення і про адміністративне затримання. Усунення такого дублювання сприяло б підвищенню оперативності роботи міліції, економії її часу. Однак навіть ці доводи не дозволяють погодитись з пропозицією не складати в окремих випадках протокол про затримання, обмежуючись записом у книзі обліку затриманих міськрайліноргану [6, с. 18].

Крім складення протоколу, закон покладає на міліцію ще деякі обов'язки, пов'язані з адміністративним затриманням громадян. Мається на увазі повідомлення близьких та родичів про місце перебування особи. Це робиться на прохання затриманого. Якщо ж він не досяг 18-річного віку, то повідомлення його батьків або осіб, які їх замінюють, є обов'язковим. Думається, що це правило (тобто обов'язковість повідомлення) варто поширити на всі випадки тривалого затримання (на добу і більше), а також затримання в нічний час, за винятком випадків, коли затриманий не бажає, щоб про його затримання були повідомлені близькі та родичі. Про це робиться запис в протоколі.

Особистий огляд і огляд речей може бути і заходом адміністративного припинення, і адміністративно-запобіжним заходом залежно від мети і обставин застосування. В ст. 264 КпАП такого поділу не зроблено, тому в ній встановлено практично однакові правила застосування різних за характером заходів (огляд ручного вантажу, багажу тощо частіш за все використовується як запобіжний захід, без здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, без відповідного процесуального оформлення), на що варто вказати як на недолік зазначеної норми.

Огляд як захід забезпечення застосовується у зв'язку з адміністративним проступком. Він провадиться в кімнатах для затриманих з метою (крім загальної мети всіх заходів забезпечення) виявлення у особи речей і документів, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення або мають значення речових доказів у справі, а також заборонених до зберігання. Метою огляду може становити, крім цього, виявлення певних ознак речей (наприклад, номерів агрегатів транспортного засобу тощо).

Особистий огляд провадиться працівником міліції однієї статі з порушником і в присутності двох понятих тієї ж статі. Варто зазначити, що в законодавстві про адміністративні правопорушення поняття, права і обов'язки понятих не визначено, ст. 264 КпАП тільки вказує на їх участь в провадженні. Провадження огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис в протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання. КпАП не визначає зміст цього протоколу. Зрозуміло, він має містити відомості, загальні для всіх подібних документів (маються на увазі дата, місце складення, ким складений, підписи тощо). Особливості оформлення тут полягають в тому, що потрібно послідовно детально описати всі речі, виявлені під час огляду. При цьому важливо дотримуватися певних технічних вимог для опису окремих речей. Наприклад, не слід допускати категоричних тверджень про їх природу, якщо для цього необхідно мати спеціальні знання.

Вилучення речей і документів полягає в примусовому припиненні володіння (а як наслідок – користування і розпорядження) особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певною річчю або документом. Вилученню працівниками міліції підлягають речі, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, можуть бути речовими доказами в справі, а також якщо їх може бути використано на шкоду затриманих. У водіїв транспортних засобів працівники державтоінспекції можуть вилучати посвідчення на право керування цими засобами, номерні знаки, а також затримувати самі транспортні засоби і доставляти їх для зберігання на спеціальному майданчику чи стоянці (хоча в цьому випадку застосовується інші терміни, але це також вилучення).

Про вилучення речей і документів складається окремий протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання чи огляд речей. Закон не встановлює обов'язкових вимог до змісту і реквізитів протоколу вилучення. Найбільший інтерес при цьому становить відображення відомостей про вилучені речі чи документи. Доцільно, на нашу думку, використовувати рекомендації науки кримінально-процесуального права, яка вважає необхідним при оформленні протоколу виїмки перелічити всі вилучені речі та документи із зазначенням назви, кількості, міри, ваги, матеріалу, з якого вони виготовлені, та індивідуальні ознаки [7, с. 233]. У певних ви-

падках протокол складається в двох примірниках, один з яких додається до справи, а другий – вручається володільцеві. Це важливо робити завжди, коли після розгляду справи речі і документи може бути повернено колишньому власникові.

В разі порушення правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, працівник державтоінспекції вилучає у водія посвідчення на право керування транспортним засобом. У цих випадках видається тимчасовий дозвіл, який діє до винесення постанови по справі. Вилучення номерних знаків транспортного засобу допускається у випадках заборони експлуатації цих засобів, а також керування транспортними засобами у стані сп'яніння або ухилення водія від проходження огляду на стан сп'яніння тощо. До усунення зазначених порушень ці засоби може бути затримано і доставлено для тимчасового зберігання на спеціальному майданчику чи стоянці.

Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння застосовуються міліцією у випадках, коли є достатні підстави вважати, що вони перебувають у такому стані. В ст. 266 КпАП встановлено лише загальне правило про відсторонення та огляд, без деталізації підстав та правил їх здійснення.

Порядок здійснення огляду на стан сп'яніння врегульовано Інструкцією про Порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів, затвердженою спільним наказом Міністерства внутрішніх справ, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства юстиції України від 24 лютого 1995 р. № 114/38/15-36-18. Огляд на стан сп'яніння може провадитися за допомогою індикаторної трубки «Контроль тверезості» або в медичних установах. На практиці огляд за допомогою індикаторної трубки здійснюється у 80% всіх випадків. Про здійснення огляду складається протокол. Ухилення особи від проходження огляду на стан сп'яніння становить склад адміністративного проступку, передбаченого ч. 1 ст. 130 КпАП.

Розглянутим перелік заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення вичерпується. В літературі до них інколи зараховують так звані процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень [5, с. 51-52]. Однак при детальному розгляді виявляється, що це не особлива група заходів припинення, а заходи, які застосовуються як з метою забезпечення виконання стягнень, так і з іншою метою (заходи фізичного впливу, вилучення тощо).

Список літератури:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Бахрах Д.Н. Админист-

ративная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989. 4. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Изв. вузов. Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59-64. 5. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: Учебное пособие. – М., 1987. 6. Матвеевков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). – Караганда, 1989. 7. Михеенко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України: Підручник. – К., 1992.

Надійшла до редколегії 10.11.2000

В.М. Горбаль,
здобувач Ун-ту внутр. справ

Права людини: поняття, сутність та структура

На думку низки спеціалістів, права людини – це визначені й нормативно структуровані властивості й особливості буття особистості, що виражають її свободу і є невід’ємними і необхідними засобами й умовами її життя, взаємовідносин із суспільством, державою, іншими індивідами.

Права людини мають складну структуру: існують певні розходження в поняттях «права людини» і «права громадянина», «права» і «свободи» людини, «основні (фундаментальні) й інші права людини», «права індивіда» і «колективні права». Права людини розрізняють за часом виникнення («покоління прав людини»), згідно до сфер життєдіяльності – особисті (цивільні), політичні, економічні, соціальні і культурні права і свободи. Сучасна наука демонструє розмаїття підходів у систематизації прав і свобод людини. Наприклад, не є тотожними поняття «права людини» і «права громадянина» [1, с. 174-175]. У чому ж полягає сутність цього розмежування? Воно безпосередньо впливає з розрізнення громадянського суспільства і держави, переборює однобічний розгляд людини у її взаємозв’язку тільки з державою, розширює сферу її самовизначення. Людина як така наділяється автономним полем діяльності, де рушійною силою виступають її індивідуальні інтереси. Реалізація таких інтересів здійснюється в громадському суспільстві, яке засновується на приватній власності, сім’ї, усіх формах особистого життя, і спирається на природні права людини, що належать їй від народження. Держава, утримуючись від втручання в ці стосунки, покликана захищати їх не тільки від свого, але і від будь-якого втручання. Таким чином, у громадянському суспільстві на основі прав людини створюються умови для самовизначення особистості, забезпечення її автономії і незалежності від будь-якого незаконного втручання.

Права громадянина охоплюють сферу стосунків індивіда з державою,