

УДК 342.95: 35.078.18

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.21.12>

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ

Розгон Олександр Григорович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права, процесу та адміністративної
діяльності
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

Наукову статтю присвячено актуальній для науки адміністративного права і практики її застосування темі – напрямкам удосконалення здійснення поліцейськими адміністративного затримання. У роботі автор наголошує, що в умовах розбудови правової держави і формування громадянського суспільства в Україні важливість підвищення якості правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із обмеженням прав і свобод громадян, набуває першочергового значення. Тому мета наукової статті – визначення особливостей застосування поліцейськими адміністративного затримання на підставі аналізу чинного законодавства і практики його застосування та розроблення пропозицій щодо напрямків удосконалення такої діяльності. Серед особливостей адміністративного затримання виділені такі: спеціальний суб'єкт здійснення адміністративного затримання (поліцейський є таким суб'єктом); вичерпний перелік підстав до провадження адміністративного затримання; наявність мети адміністративного затримання; строк адміністративного затримання; обов'язковим етапом адміністративного затримання є доставлення правопорушника; умови тримання затриманих у порядку провадження у справах про адміністративне правопорушення; складання протоколу про адміністративне затримання; інформування центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги про застосування поліцейським адміністративного затримання. Автор констатує наявність трьох етапів здійснення адміністративного затримання: фактичне обмеження свободи затриманого; доставлення затриманого до відділення поліції; тримання особи у місці, куди його було доставлено. Виділені етапи є базовими і визначають загальний порядок застосування адміністративного затримання. У висновках запропоновано виділити такі напрямки удосконалення застосування поліцейськими адміністративного затримання: розширення компетенції поліцейського у частині застосування адміністративного затримання до правопорушника; закріплення на законодавчому рівні моменту початку і завершення строку адміністративного затримання, а в окремому відомчому нормативно-правовому акті надати конкретні роз'яснення із цього приводу; визначити позицію законодавця щодо співвідношення таких заходів, як доставлення та адміністративне затримання; облаштування кімнат для доставлених і затриманих при відділеннях поліції.

Ключові слова: адміністративний процес, провадження, примус, адміністративне затримання, поліцейський, протокол, права і свободи людини.

**DIRECTIONS OF IMPROVEMENT
OF ADMINISTRATIVE DETENTION BY POLICE**

Rozghon Oleksandr Hryhorovych,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor of the Department
of Administrative Law, process
and administrative activities
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs,
Dnipro, Ukraine)

The scientific article is devoted to the topic relevant to the science of administrative law and the practice of its application – directions of improvement of administrative detention by police. The author emphasizes that in the context of building the rule of law and the formation of civil society in Ukraine, the importance of improving the quality of legal regulation of social relations related to the restriction of rights and freedoms of citizens is paramount importance. Therefore, the purpose of the scientific article is to determine the peculiarities of the use of administrative detention by police officers on the basis of the analysis of the current legislation and the practice of its application and to suggest directions for improving such activities. Among the features of administrative detention are the following: a special subject of administrative detention (a police officer is such a subject); an exhaustive list of grounds for administrative detention; the presence of the purpose of administrative detention; term of administrative detention; the obligatory stage of administrative detention is the delivery of the offender; conditions of detention of detainees in the procedure of proceedings on administrative offenses; drawing up a report on administrative detention; informing the centers for free secondary legal aid about the use of administrative detention by police. The author states the existence of three stages of administrative detention: the actual restriction of the detainee's freedom; delivery of the detainee to the police station; keeping the person in the place where he was taken. The selected stages are basic and determine the general procedure for administrative detention. As a result, it is proposed to identify the following areas of improving the use of administrative detention by police officers: expanding the competence of the police officer in terms of applying administrative detention to the offender; fixing at the legislative level the moment of beginning and end of the term of administrative detention, and in a separate departmental normative legal act to provide specific explanations in this regard; determine the position of the legislator on the ratio of such measures as delivery and administrative detention; arrangement of rooms for delivered and detained at police stations.

Key words: administrative process, procedure, duress, administrative detention, police, protocol, human rights and freedoms.

Актуальність теми. Забезпечення прав і свобод громадян під час діяльності органів і підрозділів Національної поліції України є одним із основних пріоритетів держави і показником її відповідності міжнародним стандартам. Адміністративне затримання – це один із видів адміністративного примусу, який поліцейські уповноважені застосовувати та який за своєю суттю полягає в обмеженні прав і свобод громадянина. З огляду на це варто відмітити, що в умовах розбудови правової держави і формування громадянського суспільства в Україні важливість підвищення якості правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із обмеженням прав і свобод громадян, набуває першочергового значення.

Постановка проблеми. Практика застосування адміністративного затримання поліцейськими у сучасних умовах підтверджує наявність як теоретичних, так і практичних проблем, зміст яких буде розкрито у цій роботі. Реформування діяльності органів і підрозділів МВС України триває, тому і вдосконалення правової основи застосування адміністративного затримання відбувається донині, не завжди встигаючи за рішеннями, прийнятими нормотворцями.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Проблема застосування поліцією заходів із забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (зокрема адміністративного затримання) не є новою для науки адміністративного права. Неодноразово різні аспекти цієї тематики досліджували відомі науковці-адміністративісти, такі як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, М.В. Ковалів, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Д.В. Приймаченко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та багато інших.

Серед сучасних досліджень заходів із забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення варто виділити роботи Н.П. Бортника, Н.А. Галабурди, Б.О. Логвиненка, А.В. Пугача та інших фахівців.

Водночас практика застосування поліцейськими адміністративного затримання потребує вдосконалення, а вже наявні доробки науковців потребують актуалізації із урахуванням розвитку в Україні правоохоронних відносин. Саме цими обставинами зумовлено вибір теми наукової статті.

Мета наукової роботи – визначення особливостей застосування поліцейськими адміністративного затримання на підставі аналізу чинного законодавства і практики його застосування та розроблення пропозицій щодо напрямків удосконалення такої діяльності. Для досягнення поставленої мети нами виділені такі **завдання**: визначити особливості застосування поліцейськими адміністративного затримання; виокремити теоретичні і практичні проблеми, які виникають під час застосування поліцейськими адміністративного затримання; запропонувати напрямки удосконалення застосування поліцейськими адміністративного затримання.

Виклад основного матеріалу. Аналіз норм міжнародного права, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Закону України «Про Національну поліцію» і відомчих наказів МВС України дозволяє виділити особливості адміністративного затримання. Спеціальний суб'єкт здійснення адміністративного затримання є першою такою особливістю. Згідно зі статтею 262 КУпАП адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України [1]. Та ж сама норма визначає, що Національна поліція є таким суб'єктом [1]. Це положення продубльовано і в інших нормативно-правових актах. Зокрема, Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції із оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 06.11.2015 № 1376 [2], визначаючи конкретні правила документального оформлення адміністративного затримання, фактично наділяє таким правом поліцейських, на яких поширюється дія нормативно-правового акту.

Другою особливістю адміністративного затримання є вичерпний перелік підстав провадження такого заходу. Зокрема, стаття 262 КУпАП містить конкретний перелік складу адміністративних правопорушень, у разі вчинення яких особою поліцейський має право затримати правопорушника [1].

Дискусія серед науковців і представників правозастосовних органів виникає із приводу змісту виділених законодавцем підстав до адміністративного затримання.

Ми підтримуємо позицію щодо розширення переліку складу адміністративних правопорушень, за вчинення яких особу може затримати поліцейський згідно з нормами КУпАП.

Незрозумілою видається позиція законодавця, адже можна виділити низку статей КУпАП, за які передбачене адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, але повноважень щодо застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання, не передбачено. Зокрема, це такі статті КУпАП, як: 89 «Жорстоке поводження із тваринами», 173-3 «Виготовлення і пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки», 183-2 «Ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у вигляді суспільно-корисних робіт», 187 «Порушення правил адміністративного нагляду» тощо.

Окрім того, ми виділяємо інші склади адміністративних правопорушень, за які хоча і не передбачене адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, але застосування адміністративного затримання ми вважаємо необхідним заходом, зважаючи на те, що наслідки вчинюваних діянь можуть призвести до уникнення правопорушником адміністративної відповідальності, а також до більш тяжких наслідків у разі продовження вчинення проступку, наприклад, утворення складу кримінального правопорушення, порушення прав і свобод дитини, масового порушення публічного порядку і публічної безпеки тощо. До таких складів адміністративних правопорушень ми відносимо адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтями КУпАП: 151 «Самоправне зайняття житлового приміщення», 154 «Порушення правил утримання собак і котів», 155-2 «Обман покупця чи замовника», 180 «Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння», 180-1 «Порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування», 181 «Азартні ігри, ворожіння у громадських місцях», 191 «Порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів» та багато інших.

Аналіз складів адміністративних правопорушень дозволяє зробити висновок про те, що за вчинення будь-якого адміністративного правопорушення потрібно надати право поліцейським як представникам державної влади, здійснювати адміністративне затримання. Тому ми пропонуємо не враховувати сам склад адміністративного правопорушення для визначення підстав адміністративного затримання.

Для того, щоб уникнути безпідставних адміністративних затримань із боку поліцейських, ми пропонуємо враховувати лише наявність мети затримання: 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; виконання постанов за справами про адміністративні правопорушення [1]. Наявність мети адміністративного затримання є третьою особливістю, яка визначає правомірність його застосування.

На нашу думку, нагальною потребою сьогодення є перегляд повноважень поліцейських у частині застосування адміністративного затримання шляхом розширення. За наявності підстав (вчинення особою адміністративного правопорушення) і мети затримання з урахуванням особи затриманого та характеру вчиненого діяння поліцейському має надаватися повноваження застосовувати адміністративне затримання. Такі зміни мають віднайти законодавче закріплення у КУпАП, Законі України «Про Національну поліцію», у наказі МВС України від 06.11.2015 № 1376.

Наступною особливістю є строк адміністративного затримання. Відповідно до статті 263 КУпАП адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш ніж три години [1]. Для чіткого розуміння порядку обчислення строку затримання цілком доречним є з'ясування моменту початку і закінчення строку адміністративного затримання.

Однією із прогалин чинного законодавства є відсутність чітко встановленого моменту початку адміністративного затримання, що вкрай потрібно для дотримання строків адміністративного затримання. Про це неодноразово було наголошено у роботах вітчизняних науковців, проте законодавчого відлуння так і не відбулося.

Зокрема, А.В. Пугач у своєму дисертаційному дослідженні, проводячи аналогію із кримінально-процесуальним законодавством, пропонує вважати моментом фактичного обмеження свободи пересування психологічний вплив на свідомість особи правопорушника (усний наказ) або вчинення конклюдентних дій (тактильний контакт, фізична сила, кайданки та інші заходи, передбачені чинним законодавством) [3, с. 49]. Варто зауважити, що запровадження такої позиції може спровокувати пов'язані з ним запитання: що вважати фактичним обмеженням свободи; які дії поліцейських слід вважати початком адміністративного затримання; чи є початком адміністративного затримання зупинка транспортного засобу поліцейським; чи вважатиметься адміністративним затриманням зупинка поліцейським перехожого і перевірка у нього документів? Такі моменти варто конкретизувати у відомчому нормативно-правовому акті, враховуючи, що свобода пересування гарантується кожному громадянину статтею 33 Конституції України [4].

Моментом закінчення строку адміністративного затримання на підставі практики застосування норм права дослідник пропонує вважати момент вручення копії протоколу або постанови про адміністративне правопорушення, а у разі відмови її підписувати чи отримувати – поставлення підписів понятих у них [3, с. 50].

Погоджуючись із зазначеною позицією, ми пропонуємо доповнити частину 1 статті 263 КУпАП чітким визначенням початку і кінця строку адміністративного затримання, що слід ураховувати під час відзначення у протоколі адміністративного затримання часу початку та закінчення адміністративного затримання.

Наступною особливістю адміністративного затримання ми вважаємо те, що частиною процедури адміністративного затримання є доставлення правопорушника. Зі змісту норм КУпАП виходить, що доставлення та адміністративне затримання правопорушника – це два різних заходи, які застосовуються окремо один від одного. Проте фактично згідно зі статтею 259 КУпАП із метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено до поліції [1]. Мета адміністративного затримання і доставлення дещо збігається і, якщо розмірковувати логічно, то доставлення – це фактично фізичне переміщення правопорушника до відділення поліції у найкоротший строк.

Із огляду на зазначене можна зробити висновок, що проведення доставлення та адміністративне затримання як два різні заходи не є можливими. Тому врегулювання на законодавчому рівні такого дискусійного питання, як відмежування понять «доставлення» та «адміністративне затримання», варто розглядати у першу чергу. На нашу думку, доставлення є лише одним із етапів адміністративного затримання, тому і розглядатися законодавцем вони мають у контексті одне з одним.

Ще однією особливістю і водночас проблемним моментом під час здійснення заходу із адміністративного затримання ми вважаємо умови тримання затриманих, а саме відсутність спеціально обладнаних місць для тримання затриманих у порядку

адміністративного процесу у разі їх доставлення до відділення поліції. Ізолятори тимчасового тримання не призначені для тимчасового тримання осіб, до яких застосовано адміністративне затримання [5]. Нині затримані перебувають у коридорах відділень поліції або у кабінетах поліцейських, що не завжди безпечно і зручно для інших поліцейських, самих затриманих або відвідувачів відділення поліції. Тому одним із напрямків удосконалення процедури адміністративного затримання ми вважаємо створення умов тримання затриманих у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Таким місцем можуть бути спеціально обладнані кімнати для доставлених і затриманих осіб при відділеннях поліції, про що має бути відзначено у статті 261 КУпАП. Вимоги до облаштування таких приміщень згідно з міжнародними стандартами мають бути визначені на відомчому рівні в окремому наказі МВС України. Проте з метою дотримання прав і свобод людини у діяльності Національної поліції України такі приміщення мають бути виділені. Слід також зазначити, що територіальну належність такого приміщення, до якого доставляється правопорушник, визначає поліцейський, який проводить адміністративне затримання.

Процесуальне оформлення адміністративного затримання передбачає складання протоколу про адміністративне затримання уповноваженою на те посадовою особою Національної поліції України згідно з вимогами статті 261 КУпАП [1] та наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376 [2]. Складання такого протоколу є обов'язковим. Чітке дотримання вимог до складання такого протоколу є запорукою неможливості його оскарження.

Поліцейським водночас не слід забувати повідомляти Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги (окрім випадків, якщо особа захищає себе особисто чи запросила захисника) про кожен випадок адміністративного затримання особи. Така процедура є гарантією забезпечення права кожної особи на захист.

Узагальнюючи зазначене, можна констатувати наявність трьох етапів здійснення адміністративного затримання: фактичне обмеження свободи затриманого; доставлення затриманого до відділення поліції; тримання особи у місці, куди його було доставлено. Виділені нами етапи є базовими і визначають загальний порядок застосування адміністративного затримання.

Висновок. Підсумовуючи, ми пропонуємо виділити такі напрямки удосконалення застосування поліцейськими адміністративного затримання: розширення компетенції поліцейського у частині застосування адміністративного затримання до правопорушника; закріплення на законодавчому рівні моменту початку та завершення строку адміністративного затримання, а в окремому відомчому нормативно-правовому акті надати конкретні роз'яснення із цього приводу; визначити позицію законодавця щодо співвідношення таких заходів, як доставлення та адміністративне затримання; облаштування кімнат для доставлених і затриманих при відділеннях поліції. Здійснення зазначених напрямків сприятиме підвищенню рівня застосування адміністративного затримання до рівня міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення – 08.10.2021)
2. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text> (дата звернення – 08.10.2021)

3. Пугач А.В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 202 с.

4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення – 08.10.2021).

5. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 02.12.2008 № 638. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0137-09#Text> (дата звернення – 08.10.2021).