

## АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

*Розглянуто основні проблеми розробки адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вироблення відповідних рекомендацій для вдосконалення адміністративного законодавства у сфері реалізації цих прав і свобод та практики застосування його норм.*

**Ключові слова:** адміністративно-юрисдикційна діяльність, конституційні права і свободи, протидія, професійна деформація.

*Рассмотрены основные проблемы административно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, разработаны соответствующие рекомендации по усовершенствованию административного законодательства в сфере реализации этих прав и свобод, практики их применения.*

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционная деятельность, конституционные права и свободы, противодействие, профессиональная деформация.

*The main issues of developing an administrative-legal mechanism of securing the rights and freedoms of a person and a citizen are considered, the appropriate recommendations for improving administrative legislation in the sphere of the realization of these rights and freedoms and the practice of applying its norms are made.*

**Key words:** administrative-juridical activity, constitutional rights and freedoms, counteraction, professional deformation.

**Постановка проблеми.** Питання про адміністративний процес і адміністративно-процесуальне право є чи не найбільш актуальним і найбільш дискусійним і суперечливим в сучасному адміністративному праві. Вочевидь, саме тому воно залишається невирішеним як у теорії адміністративного процесуального права, так і в адміністративно-процесуальному законодавстві. Про адміністративний процес, його поняття, структуру, види, критерії класифікації вченими написано багато наукових праць. Спеціалісти намагаються визначити поняття і обґрунтувати сутність адміністративного процесу, тобто показати таку здійснювану державними органами і органами державного управління

процесуальну діяльність, яку безперечно можна було б віднести до адміністративно-процесуальної діяльності.

**Стан дослідження.** Розвиток юридичної науки в Україні вимагає нових методологічних засад її впровадження у правотворчий та правозастосовний процес. Відповідне місце тут займає проблематика адміністративно-юрисдикційного процесу, значну увагу якому приділяють вчені-адміністративісти. На сьогодні немає єдності у поглядах на теоретичне тлумачення змісту адміністративно-процесуальної діяльності і єдиного підходу до визначення поняття «адміністративний процес». В юридичній літературі питанням сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність приділено багато уваги. Вони значною мірою висвітлені у публікаціях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, О.М. Миколенка, В.К. Шкаруби та ін.

З'ясування сучасного стану цього інституту та проблем його функціонування; визначення напрямків його реформування, основною метою якого має стати утвердження поваги до закону і правопорядку та охорона прав і свобод людини і громадянина шляхом невідворотності відповідальності за вчинення адміністративних проступків, а також забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності, – це ті завдання, які сьогодні потрібно вирішувати.

**Виклад основних положень.** У діяльності органів внутрішніх справ адміністративно-правова діяльність найбільша за обсягом. Вона здійснюється за допомогою використання великої кількості сил і засобів різноманітних служб і підрозділів. Чимало проблем, пов'язаних із захистом прав і свобод громадян в адміністративній діяльності міліції, пов'язано з провадженням у справах про адміністративне правопорушення.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення є початковою стадією провадження у справах про адміністративне правопорушення. Це передбачає комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин порушення, їх фіксація і кваліфікація делікту [1, с. 170–172]. Підставами ж порушення справи про адміністративне правопорушення є: безпосереднє виявлення уповноваженою особою особою факту вчинення адміністративного правопорушення; матеріали, отримані з правоохоронних органів, а також інших державних органів місцевого самоврядування; повідомлення чи заяви фізичних чи юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації; повідомлення судових, прокурорських працівників, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо.

Д.Н. Бахрах справедливо зазначає: «Протокол про адміністративне правопорушення є процесуальним документом, який фіксує закінчення розслідування по адміністративній справі» [2, с. 295]. Це підтверджується ст. 254 КУаАП, яка регламентує складення протоколу при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Проте, на сьогодні в адміністративно-деліктному законі України не встановлено строк для складання протоколу про адміністративне правопорушення та строк його скерування на розгляд, що заважає своєчасному застосуванню адміністративної відповідальності, а іноді сприяє ухиленню від такої відповідальності

Оскільки постанова про порушення звернення у справі про адміністративне правопорушення також визнається підставою розгляду справи, то вважаємо, що в абз. 2 ст. 279 КУаАП слід внести відповідні зміни, передбачивши при цьому, що під час розгляду справи оголошенню підлягає або протокол про адміністративне правопорушення, або постанова про порушення справи про адміністративне правопорушення.

Форма протоколу за тривалі роки застосування набула сталого виду, тому, як витікає з побажань практичних працівників міліції, які займаються адміністративною практикою, не потребує кардинальної зміни. Однак, аналізуючи усталену практику порушення справ про адміністративні правопорушення, не можна не вказати на недоліки, які достатньо часто зустрічаються в оформленні протокольної форми, що знову ж таки не відповідає вимогам, які пред'являються чинним законодавством. Зміцненню прав громадян, на нашу думку, буде сприяти розширення кола суб'єктів, наділених правом підпису протоколу про адміністративне правопорушення. У зв'язку з цим доцільно викласти ч. 2. ст. 256 КУпАП у такій редакції: «Протокол про адміністративні правопорушення підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, потерпілими, їх представниками і захисником, свідками, а у випадках вилучення речей і документів, які були у фізичної особи, або вилучення речей і документів, які належать фізичній особі, – і понятими».

Надання права підпису понятим зумовлено тим, що відповідно до ч. 2. ст. 265 КУпАП, вилучення речей і документів може бути оформлено і шляхом запису в протоколі про адміністративне правопорушення. Надання права підпису протоколу про адміністративне правопорушення зацікавленим сторонам і особам знімає проблему реального і ефективного контролю за правомірним розвитком процесу вирішення правового конфлікту. Процесуально оформленою інформацією в повному обсязі володіє лише одна сторона – посадова особа, яка склала протокол та інші процесуальні документи. Норми КУпАП передбачають вручення копій документів

практично за всіма видами адміністративно-процесуальних дій особі, відносно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, та її законному представникові, або представникові юридичної особи. На руках в інших учасників практично нічого не залишається, за певними винятками. Відсутність на руках у потерпілих і інших зацікавлених осіб копій хоча б основних процесуальних документів утруднює одній зі сторін здійснення контролю за правомірним розвитком юрисдикційного процесу, а з іншої – створює незручності в захисті ними своїх суб'єктивних прав і законних інтересів.

Аналізуючи розглянуті норми чинного адміністративного законодавства, вважаємо, що коло суб'єктів, яким повинна надаватися копія протоколу про адміністративне правопорушення, повинно включати законного представника фізичної особи (під яким слід розуміти не тільки тих, які будуть забезпечувати захист прав і законних інтересів фізичних осіб, щодо яких здійснюється провадження про адміністративне правопорушення, а й потерпілих, які є неповнолітніми чи за своїм фізичним або психічним станом не можуть самостійно реалізувати свої права), а також захисника.

Законодавець допустив прогалину і в ст. 250 КУпАП, в якій взагалі не передбачено порядок вручення і коло суб'єктів, яким у випадках порушення справи про адміністративне правопорушення прокурором повинні в обов'язковому порядку вручатися копії відповідної постанови. У зв'язку з цим, на наш погляд, ст. 250 КУпАП необхідно доповнити абзацом такого змісту: «Постанова прокурора про порушення справи про адміністративне правопорушення повинна містити відомості, передбачені статтею 256 КУпАП».

Актуальність такої постановки питання стає очевидною в тих випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення водночас виступає і процесуальним документом, який використовується при вилученні речей і документів, які є при фізичній особі, а також документів і речей, які належать юридичній особі.

У зв'язку з тим, що органам податкової служби підвідомча більша частина складів адміністративних правопорушень у галузі фінансів і підприємницької діяльності, пропонуємо в установленій формі протоколу про адміністративні правопорушення фіксувати й ідентифікаційний код делінквента.

На нашу думку, необхідно встановити в КУпАП норму, яка б визначала термін вступу у законну силу постанови у справі про адміністративне правопорушення, такого змісту: постанова про накладення адміністративного стягнення вступає в законну силу; після закінчення строку, відведеного для оскарження постанови зі справи про адміністративне правопорушення, якщо ця постанова не була

оскаржена чи опротестована; після закінчення строку, відведеного для оскарження рішення зі скарги, протесту, якщо вказане рішення не було оскаржене або опротестовано, за винятком випадків, якщо рішенням відмінена винесена постанова; негайно після винесення рішення, що не підлягає оскарженню, зі скарги, протесту, за винятком випадків, якщо рішенням відмінюється винесена постанова.

У процесі реалізації в адміністративно-юрисдикційної діяльності співробітники міліції використовують різноманітні адміністративно-правові методи, в тому числі й примус. Водночас аналіз чинного законодавства України дає можливість стверджувати, що на сьогодні у ньому нема не тільки визначення терміна «адміністративний примус», а й взагалі він не фігурує. Лише інколи вживаються терміни «адміністративний вплив», «спеціальні засоби впливу», які не можна ототожнювати [3, с. 46]. Це ж стосується і законодавчого закріплення терміна «адміністративно-запобіжні заходи» («адміністративно-попереджувальні заходи»). Як зазначає А.Т. Комзюк, у законодавстві зарубіжних країн поняття адміністративного примусу окреслено досить чітко, хоч і через визначення його видів. Наприклад, розділ другий Закону Федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) «Про виконання адміністративних рішень» має саме назву «Адміністративний примус», а в параграфі 57 засобами примусу визнано виконання дій за рахунок особи, якої стосується рішення, штраф і прямий примус [4, с. 21].

Одним із важливих юридичних аспектів в адміністративному законодавстві є визначення правового поля впливу дії інституту примусу, а також частково мір адміністративно-процесуального забезпечення [5, с. 114]. До числа найбільш часто застосовуваних методів впливу належить адміністративне затримання. Наявність проблеми в тлумаченні цієї міри, відсутність чіткості її розуміння в законодавстві України вимагають з'ясування обставин, що підтверджують самостійність доставлення як міри адміністративно-процесуального припинення. Із змісту ст. 259 КУпАП випливає, що: а) законодавець не передбачив обов'язковості застосування після доставлення адміністративного затримання; б) особа, яку доставляють, у відповідності зі ст. 261–267 КУпАП в момент супроводження і складення протоколу перебуває у стані доставлюваної, тобто визнати її адміністративно-затриманою не можна.

З практичної точки зору особа, яка доставлена в орган, позбавлена можливості здійснювати протиправні вчинки і відповідно може бути визнана фактично затриманою. На підставі норм Кодексу України про адміністративні правопорушення і проведеного аналізу вважаємо, що доставлення є окремою адміністративно-примусовою мірою, яка реалізується самостійно чи разом з іншими мірами

адміністративного впливу. Розглядаючи зміст доставлення і адміністративного затримання як методів адміністративно-процесуального припинення, слід констатувати, що вони можуть застосовуватися як самостійно, так і в контексті інших заходів, взаємно доповнюючи один одного [6, с. 44–45].

На підставі аналізу доставлення як міри адміністративно-процесуального припинення доцільно обґрунтувати низку пропозицій з метою усунення недоліків правового регулювання цієї міри. У ч. 1 ст. 259 КУпАП слід закріпити, що доставлення порушника здійснюється з метою: а) припинення правопорушення чи інших суспільно небезпечних дій; б) проведення необхідних процесуальних дій. У першому випадку відсутність розмежування між ними пояснюється тим, що фактичне адміністративне затримання і доставлення розглядається як єдине, у другому – доставлення є мірою, яка передує адміністративному затриманню, при цьому мається на увазі утримання особи в службових приміщеннях правоохоронних органів.

Розкриваючи суть поняття «фактичне затримання», маємо на увазі розгляд на місці вчинення правопорушення, який слід відрізнити від адміністративно-процесуального затримання, тобто доставлення і утримання порушника у відповідному органі. Таке міркування базується на тому, що всі дії переважно пов'язані з фактичним затриманням особи, яка вчинила адміністративний проступок, взаємообумовлені і представлені в рамках єдиної правової моделі примусу. Наприклад, коли особа доставляється в чергову частину міліції і утримується там в строки, визначені чинним законодавством, цілком закономірно визнати їх не самостійними мірами, а такими, що забезпечують процесуальне провадження у справі. У зв'язку з цим всі дії, відображені в єдиній моделі адміністративного затримання, об'єднують наявність зв'язку з короткочасним обмеженням свободи, припиненням можливості здійснення протиправного проступку правопорушником [5, с. 115].

Відштовхуючись від змісту глави 19 КУпАП у частині застосування вказаних мір адміністративного впливу, співробітникам міліції проблематично визначитися у прийнятті правильного рішення. Часто співробітники міліції вважають, що за наявності достатніх підстав особу завжди необхідно доставляти до органу міліції. Таке тлумачення є спрощеним варіантом реагування правоохоронних органів на протиправні дії і вельми гостро стоїть питання про те, наскільки точно дотримується принцип законності при застосування цих методів впливу. На нашу думку, потрібна спрощеність правозастосовного процесу суперечить нормам законодавства, в яких доставлення особи у відповідний орган і його утримання у межах адміністративного затримання здійснюється лише у випадках неможливості розібратися на місці вчинення правопорушення ( ст. 259

КУпАП). Цілком обґрунтовано виникає питання: який зміст вкладається у поняття «неможливо розібратися на місці».

Аналізуючи норми адміністративного законодавства, монографічні дослідження учених-адміністративістів, статистичні дані правозастосовної діяльності правоохоронних органів, можемо виділити такі обставини:

- важливість провадження процесуальних дій, виконання яких неможливе на місці вчинення адміністративного правопорушення;
- відсутність можливості встановлення особи правопорушника на місці вчинення адміністративного правопорушення;
- протидія затриманої особи: а) встановлення обставин вчиненої ним протиправної дії; б) проведення попереднього адміністративного розслідування; в) притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Під час правозастосовної діяльності у низці випадків при застосуванні адміністративного затримання не обов'язкове його доставлення. В цьому випадку важливо враховувати, що доставлення і адміністративне затримання можуть застосовуватися окремо один від одного. Крім того, саме чинне законодавство є панацеєю при вирішенні дискусійних питань, пов'язаних із застосуванням вказаних мір.

Отже, закріплення законодавцем адміністративного затримання і доставлення, як самостійних мір адміністративного примусу, є об'єктивним фактом. Наша точка зору в цьому питанні спирається на реально існуючі норми адміністративного законодавства, в яких закріплюється їх поділ на самостійні міри адміністративного примусу [7, с. 51].

Таким чином, у різних юридичних ситуаціях процесуальні дії передують адміністративному затриманню (за наявності обставин, які не залежать від правозастосовника, наприклад, перешкода порушника встановленню його паспортних даних тощо), а у низці випадків здійснюється у процесі адміністративного затримання (наприклад, під час особистого огляду)

Щодо затриманого в адміністративному порядку переважно вчинюються процесуальні дії. Це зайвий раз підтверджує, що адміністративне затримання визнається мірою адміністративно-процесуального припинення, яке передбачає досягнення мети – провадження процесуальних дій. У ст. 262 КУпАП законодавець чітко встановив, що підставою застосування адміністративного затримання є факт вчинення адміністративного правопорушення. У зв'язку з тим, що адміністративне затримання посягає на особисту свободу особи, про місце її перебування негайно повідомляються її родичі або на її прохання можуть бути оповіщені інші особи (власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган)

(ч. 2 ст. 261 КУпАП). Це положення забезпечує захист прав затриманого [8, с. 678].

Притягнутому до адміністративної відповідальності, якщо щодо нього застосовано адміністративне затримання, повинно бути надано право інформування про місце його перебування тих осіб, які, на його думку, повинні бути у курсі справ. У ст. 261 КУпАП закріплено, що інформування вузького кола суб'єктів (родичів, адміністрацію за місцем роботи або уповноважений орган) здійснюється тільки через осіб, які здійснили затримання. Можливість безпосередньої реалізації права на інформування про своє затримання статтею не передбачається.

На практиці, як правило, посадові особи, зобов'язані інформувати вказаних у ст. 261 КУпАП осіб на прохання затриманого, від виконання цих обов'язків ухиляються, через що затриманий опиняється в умовах, які не дозволяють використовувати належні йому процесуальні права. З метою превенції порушень прав затриманих за адміністративне правопорушення доцільно було б передбачити окрему графу в протоколі про адміністративне затримання, в якій затриманий за адміністративне правопорушення власноручно міг вказати осіб, інформування яких він вважає необхідним, а також відображалися б результати вжитих заходів з інформування про затримання (містити дані про посадову особу, яким здійснюється передача інформації про затримання, часу передачі повідомлення про застосування вказаної міри припинення, а також зазначення особи, яка була проінформована). Інформацію в цій графі необхідно підтверджувати підписом затриманого і конкретного виконавця.

На посадових осіб, які здійснили адміністративне затримання, необхідно покласти обов'язок – сприяти затриманим в інформуванні про цей факт інших осіб. Затриманим повинно бути дозволено користуватися телефоном; слід також зобов'язати посадових осіб, на прохання затриманих, давати телеграми (у випадках визнання вини затриманого і притягнення його до відповідальності витрати на інформування про затримання можуть бути покладені на винного у вчиненні адміністративного правопорушення). Вирішенню питання інформування про факт адміністративного затримання родичів затриманої особи й інших осіб, як і проблем, пов'язаних із захистом прав, свобод і законних інтересів притягнутого до відповідальності, багато в чому сприяла б організація чергування адвокатів у місцях, куди відповідно до закону здійснюється доставлення правопорушників.

Відомі випадки, коли співробітники міліції не тільки не інформували про факт затримання, а й робили все для приховування самого факту затримання. Мають місце також і випадки, коли близькі затриманого протягом тривалого часу здійснювали низку заходів з



розшуку зниклого, в тому числі наводили довідки на предмет затримання у конкретних правоохоронних органах, отримуючи при цьому негативну відповідь. Згодом виявлялося, що розшукуваний під час наведення довідок перебував у міліції.

Право адміністративно-затриманого на інформування близьких родичів про факт затримання, на наш погляд, повинно бути найтісніше пов'язане з правом цих родичів на отримання цієї інформації, бо затримання інформації про факт проведеного затримання призводить до ущемлення прав не тільки затриманого, а й його близьких, для яких відсутність такої інформації може спричинити серйозну психологічну травму. Тому порушена проблема досить серйозна.

Певною мірою ситуації з неправомірними адміністративними затриманнями можуть стати підставою для вжиття суттєвих заходів з тим, щоб поліпшити розвиток інституту припинення в адміністративно-процесуальному праві. По суті, із числа класичних мір припинення, які використовуються кримінально-процесуальним правом, адміністративно-процесуальне законодавство знає тільки таку, як адміністративне затримання. Законодавець не передбачив можливість заміни його на інші альтернативні міри впливу, оскільки їх нема. Таким чином, правопорушники приречені на затримання, тобто фактично на позбавлення (обмеження) волі.

Важко пояснити позицію законодавця, який припускає застосування щодо осіб, підозрюваних чи звинувачених у вчиненні злочинів, таких мір припинення, як застава, особиста порука і деякі інші, в той час як особи, які притягаються до адміністративної відповідальності, позбавлені можливості застосування до них аналогічних заходів припинення. Виходить, що законодавець особам, які підозрюються у вчиненні злочинів, довіряє більше, ніж тим, хто притягається до адміністративної відповідальності.

**Висновок.** Для успішного вирішення завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення, на нашу думку, Кодекс України про адміністративні правопорушення необхідно доповнити правовими нормами, які передбачають можливість застосування таких альтернативних мір забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як особиста порука, порука за місцем праці правопорушника і застава. Безумовно, лише тільки законодавча регламентація пропонує мір забезпечення у справах про адміністративні правопорушення не вирішать всіх практичних проблем, тому що кожна із перелічених мір припинення є новелою для адміністративного законодавства і потребує деталізації механізму їх реалізації.

1. Хохлова Т.Н. Расследование органами налоговой полиции дел об административных правонарушениях / Т.Н. Хохлова // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: [сб. науч. тр.] / под общ. ред. В.Г. Татаряна. – М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. – С. 170–172.

2. Бахрах Д.Н. Административное право: [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – С. 480.

3. Комзюк А.Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А.Т. Комзюк // Право України. – 2004. – № 4. – С. 46–48.

4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: [монографія] / А.Т. Комзюк; за заг. ред. О.М. Бандурки – Харків: Консум, 2002. – 336 с.

5. Жумагулов М.И. Административное задержание как мера административно-процессуального пресечения / М.И. Жумагулов // Научные труды КазГЮУ. – Астана, 2002. – Вып. 3. – С. 114–116.

6. Утепбергенов Б. Институт доставления в органы внутренних дел и пути его совершенствования / Б. Утепбергенов // Фемида. – 2002. – № 10. – С. 44–45.

7. Гжевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые ОВД на транспорте / В.К. Гжевский. – К.: КВШ МВД СССР, 1986.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [науково-практичний коментар] / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погібний та ін. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.