

УДК 342.9

Д. Ю. Рекеда, аспірантОдеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДОСТАВЛЕННЯ ПОРУШНИКА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

У статті розкривається зміст доставлення порушника як одного з заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Аналізуються підстави застосування цього заходу та рівень правового забезпечення.

Ключові слова: заходи адміністративного примусу, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, доставлення порушника.

Постановка проблеми. Специфіка заходів адміністративного примусу, які застосовуються до осіб в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення, полягає не тільки у тому, що їх застосування пов'язане з тимчасовим обмеженням прав і свобод порушника, а й у тому, що такі заходи можуть обмежувати права і свободи осіб, які офіційно ще не визнані винними у вчиненні протиправного діяння. Тобто особа, стосовно якої не винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, не є порушником, а має у відповідності до положень ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Це означає, що будь-яке застосування до такої особи заходів адміністративного примусу повинно бути чітко регламентоване національним законодавством. Тобто в КУпАП повинні бути передбачені підстави застосування таких заходів, перелічені суб'єкти, які вправі застосовувати ці заходи, і, нарешті, повинна бути прописана процедура застосування заходів адміністративного примусу.

Одним із заходів адміністративного примусу, який застосовується до осіб, що офіційно ще не визнані винними у вчиненні адміністративного правопорушення, є доставлення порушника. Ст. 259 КУпАП повністю присвячена особливостям застосування компетентними органами (посадовими особами) такого заходу як доставлення порушника. Ця стаття складається з десяти частин і на перший погляд здається, що чітко регламентує механізм застосування зазначеного заходу примусу. Але більш прискіпливий погляд на зміст статті та законодавчу техніку, яка використовувалась при формулюванні статті, помічаємо, що застосування на практиці доставлення порушника має безліч недоліків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні існує велика кількість наукових праць, які присвячені заходам адміністративного примусу, що підкреслює підвищену зацікавленість до даної тематики вчених України. Цій темі присвятили свої наукові роботи О. М. Бандурка, Е. О. Безсмертний, А. С. Васильєв, А. Т. Комзюк, О.І. Миколенко та багато інших вчених. Але слід відмітити, що в науковій літературі дискусії в основному ведуться стосовно критеріїв класифікації заходів адміністративного примусу. Не всі науковці погоджуються з тим, щоб виділяти окрім традиційних трьох груп заходів адміністративного примусу (заходів попередження, заходів припинення, адміністративних стягнень) ще одну групу заходів – заходи забезпечення адміністративного провадження (іноді цю групу заходів називають «заходи процесуально-забезпечувального характеру»). Отже в науці адміністративного права характеристика доставлення порушника відбувається в межах заходів припинення, кількість яких точно встановити не можливо, бо, по-перше, майже кожен центральний орган державної виконавчої влади такі заходи вправі застосовувати, а, по-друге, їх кількість постійно коливається у зв'язку з динамічністю національного законодавства. Тому ґрунтовних праць, які б детально характеризували на рівні монографії, кандидатської чи докторської дисертації особливості застосування доставлення порушника, майже не має у сучасній юридичній літературі.

Метою написання статті є дослідження змісту такого заходу адміністративного примусу як доставлення порушника та аналіз недоліків законодавства України, яке регулює порядок застосування цього заходу примусу.

Виклад основного матеріалу. Традиційно заходи адміністративного примусу поділяють на заходи попередження, заходи припинення та адміністративні стягнення [1, с. 111; 2, с. 146]. Ряд вчених пропонують доповнити запропоновану класифікацію заходами адміністративної відповідальності [3, с. 193; 4, с. 192], адміністративно-відновлювальними заходами [5, с. 17] чи заходами процесуально-забезпечувального характеру [6, с. 16].

Науковці України в основному ігнорують в своїх класифікаціях заходів адміністративного примусу такі заходи як заходи процесуально-забезпечувального характеру. Обґрунтовується така позиція тим, що заходи процесуально-забезпечувального характеру самостійного юридичного значення не мають і тому можуть розглядатися у сукупності з іншими заходами, які відносяться до заходів адміністративного припинення.

З таким підходом не можемо погодитись, тому що заходи процесуально-забезпечувального характеру мають свою самостійність, яка обумовлюється підставами та метою їх застосування. Саме до таких заходів і слід відносити доставлення порушника, тому що головна мета застосування цього заходу не запобігання правопорушенням, не припинення вже розпочатого протиправного діяння і не притягнення до відповідальності винної особи, а забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ст. 256 КУпАП та спеціальна юридична література адміністративне доставлення порушника визначає як адміністративно-примусове вилучення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з місця вчинення протиправного діяння або з місця виявлення правопорушника та супровід її в орган, який вправі вирішувати питання про адміністративне затримання або притягнення до адміністративної відповідальності, пов'язане з застосуванням заходів психічного або фізичного впливу, яке здійснюється уповноваженими особами з метою забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності [7, с. 749].

Вважаємо, що запропоноване визначення доставлення порушника потребує корекції та уточнення, для чого зупинимось на ознаках цього заходу адміністративного примусу.

По-перше, адміністративне доставлення порушника являє собою супровід особи з місця вчинення правопорушення або місця виявлення порушника в службове приміщення уповноваженою на те особою.

По-друге, строк, необхідний для доставлення порушника, чітко в законодавстві України не визначено. Частина 8 ст. 259 КУпАП лише закріплює, що доставлення має бути проведено в можливо короткий строк.

Цікавим з цього питання є досвід Російської Федерації, яка в 2002 році прийняла новий Кодекс про адміністративні правопорушення (далі КРФпАП). Так ч. 2 ст. 27.2. КРФпАП повністю копіює положення старого законодавства стосовно строків доставлення правопорушника, тобто закріплює, що таке доставлення має бути проведено в можливо короткий строк. З таким підходом погоджуються не всі науковці Російської Федерації. Наприклад, В. А. Тюрін, критикуючи положення нового Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення, підкреслює, що строк доставлення необхідно зараховувати в строк адміністративного затримання, якщо таке здійснюється, а також, виходячи з позицій захисту прав і законних інтересів особи, в Кодексі важливо закріпити хоча б приблизний строк доставлення порушника, тому що воно має самостійний процесуальний статус [8, с. 174].

По-третє, доставлення відбувається широким колом осіб, вповноважених законодавством України. Слід зазначити, що з радянських часів ст. 259 КУпАП змінювалася лише в частині визначення нових органів, які вправі застосовувати доставлення порушника, та частині їх перейменування у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією попередніх органів (наприклад, відбулася заміна міліції на поліцію, штабу добровільної народної дружини на штаб громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і ін.). Сьогодні до суб'єктів, які вправі застосовувати доставлення порушника, відносяться: 1) поліцейські; 2) посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах

України; 3) військовослужбовці чи працівники Державної прикордонної служби України; 4) співробітники Служби безпеки України; 5) члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; 6) працівники державної лісової охорони, а в лісах колективних сільськогосподарських підприємств – працівники лісової охорони зазначених підприємств; 7) уповноважені посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 8) громадські інспектори охорони природи, громадські мисливські інспектори, громадські інспектори органів рибоохорони та громадські лісові інспектори; 9) посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій; 10) державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель; 11) працівники воєнізованої охорони.

При цьому доставлення порушника здійснюється з метою складання протоколу про адміністративні правопорушення (при неможливості скласти його на місці вчинення проступку і якщо складання протоколу є обов'язковим). Іноді додатковими цілями застосування доставлення правопорушника виступають припинення правопорушення та встановлення особи порушника. За кожною посадовою особою законодавством закріплюється місце, куди вона може доставити порушника – поліцію, штаб громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи Служби безпеки України, службове приміщення воєнізованої охорони, громадський пункт з охорони громадського порядку, приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

По-четверте, адміністративне доставлення порушника, який вчинив адміністративний проступок, відрізняється від доставлення особи, яка вчинила злочин. До особи, яка доставляється в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення, не можна застосовувати ті ж засоби і способи, які застосовуються при доставленні злочинця. Так дозволяється при доставленні особи, яка скоїла адміністративний проступок, застосування фізичного або психічного впливу на порушника. Психічний вплив може проявлятися в попередженні про застосування фізичного насилля і повинно відповідати характеру та ступеню суспільної небезпеки вчиненого проступку. Найбільш розповсюдженим засобом є усна вимога (наказ) слідувати в супроводі певної посадової особи в поліцію чи інше передбачене ст. 259 КУпАП місце. Ця вимога може підкріплюватися погрозою застосувати фізичний вплив, тобто в примусовому порядку доставити порушника, якщо він відмовляється самостійно слідувати в запропонованому йому напрямку. Якщо така вимога вповноваженої посадової особи не буде виконана, то до порушника може бути застосований певний фізичний примус. Наприклад, захват руки або частини одягу з примусом рухатись в певному напрямку.

По-п'яте, знаходження доставленої особи в штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може продовжуватись більше однієї години, якщо не встановлено інше.

З цього приводу А. Т. Комзюк вважає, що за змістом ця норма законодавства України більше відноситься до адміністративного затримання, тому таке обмеження доцільніше та логічніше було б передбачити в ст. 263 КУпАП, де закріплені строки адміністративного затримання [9, с. 170-175].

На нашу думку, проблема тут полягає в тому, що коло осіб, котрі мають право здійснювати доставлення порушника, та коло осіб, які мають право застосовувати адміністративне затримання, не співпадають. І не завжди особа, яка має право доставити порушника, наприклад, в виконавчий орган місцевої ради, вправі вирішити питання про його затримання, а також не завжди затримання є обов'язковим наслідком доставлення. Тому доставлення порушника повинно мати свій процесуальний строк, в межах якого є можливість без застосування адміністративного затримання скласти протокол про адміністративне правопорушення. Такий строк повинен бути встановлений саме у ст. 259 КУпАП і передбачатись не тільки для перебування особи в штабі громадського формування з охорони громадського

порядку і державного кордону або приміщенні виконавчого органу місцевої ради, а й для перебування доставленої особи в інших місцях, включаючи службові приміщеннях воєнізованої охорони, підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи Служби безпеки України та ін.

Висновки. Таким чином вважаємо, що під адміністративним доставленням порушника слід розуміти не тільки адміністративно-примусове вилучення особи, що скоїла адміністративний проступок, з місця вчинення цього правопорушення або з місця виявлення правопорушника та супровід його в орган, який вправі вирішувати питання про адміністративне затримання або притягнення до адміністративної відповідальності, а також знаходження доставленої особи не більше години у відведених приміщеннях з метою забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Вирішення існуючих теоретичних та практичних проблем, пов'язаних з доставленням порушника, сприяло б підвищенню якості чинного законодавства України в сфері адміністративної відповідальності і покращило б ефективність діяльності органів (посадових осіб) адміністративної юрисдикції, які безпосередньо застосовують норми ст. 259 КУпАП на практиці.

Список літератури

1. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : Учебное пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.
2. Овсянко Д. М. Административное право : Учебное пособие / Д. М. Овсянко. – изд. 3-е., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 468 с.
3. Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : Учебное пособие / С. В. Тихомиров. – М. : Изд-во Юрлитинформ, 2003. – 608 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : Учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
6. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность : Учебное пособие / А. И. Миколенко. – изд. 3-е перераб. и доп. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 360 с.
7. Кодекс Украины об административных правонарушениях : Научно-практический комментарий / А. С. Васильев, Е. В. Додин, А. И. Миколенко, О. П. Подцерковный [и др.]; под общ. ред. А. С. Васильева, А. И. Миколенко. – 7-е изд., доп. и перераб. – Х. : ООО «Одиссей», 2010. – 1088 с.
8. Тюрин В. А. Проблемы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / В. А. Тюрин // Сб. Административное и информационное право: состояние и перспективы развития. – М., 2003. – С. 172-175.
9. 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. – 318 с.

Стаття надійшла 24.09.2015 р.

Д. Ю. Рекеда, аспірант

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ДОСТАВЛЕНИЕ НАРУШИТЕЛЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Резюме

В статье раскрывается содержание такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как доставление нарушителя. Перечисляются основные признаки, которые характеризуют доставление правонарушителя, рассматриваются основания применения этой меры административного принуждения, а также дается критический анализ норм ст. 259 Кодекса об административных правонарушениях.

Ключевые слова: меры административного принуждения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, доставление нарушителя.



D. Yu. Rekada, Postgraduate
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzsky Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

BRINGING IN THE DELINQUENT AND LEGAL GROUNDS OF ITS APPLICATION

Summary

The article reveals the content of such arrangements to ensure proceedings of administrative offenses as bringing in the delinquent. The main features which characterize the bringing in the delinquent, that considered legal grounds for using this measure of administrative enforcement, and provides a critical analysis of the norms of art. 259 of the Administrative Code are listed.

Key words: measures of administrative enforcement, measures to ensure proceedings of administrative offenses, bringing in the delinquent.