

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ

У статті досліджено сучасний зарубіжний досвід щодо правового регулювання застосування адміністративного затримання особи. Проаналізовано досвід таких країн, як США, і країн Європейського Союзу. Виділено позитивний зарубіжний досвід застосування адміністративного затримання та визначено шляхи його запозичення для України.

Ключові слова: зарубіжний досвід, адміністративне затримання, поліція, міжнародні стандарти, запозичення.

В статье исследован современный зарубежный опыт правового регулирования применения административного задержания лица. Проанализирован опыт таких стран, как США, и стран Европейского Союза. Выделен положительный зарубежный опыт применения административного задержания и определены пути его заимствования для Украины.

Ключевые слова: зарубежный опыт, административное задержание, полиция, международные стандарты, заимствования.

In the article the modern foreign experience in relation to legal regulation of the use of administrative detention of a person is researched. The experience of such countries as the USA and the European Union countries is analyzed. Positive foreign experience of using administrative detention and the ways of its borrowing for Ukraine are determined.

Key words: foreign experience, administrative detention, police, international standards, borrowing.

Вступ. Інститут адміністративного затримання передбачає можливість обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, які визнані ст. 3 Конституції України найвищою соціальною цінністю [1], і потребує в умовах сучасного реформування адміністративно-правового законодавства запозичення міжнародного досвіду для вдосконалення адміністративної відповідальності, припинення адміністративних правопорушень і забезпечення правопорядку.

Статистично-аналітичні дані адміністративно-деліктної практики органів Національної поліції свідчать, що адміністративне затримання особи, яка вчинила протиправне діяння, застосовується в 60% випадках притягнення особи до адміністративної відповідальності [2]. Це пояснюється практичною спрямованістю такого заходу та широтою правових приводів його застосування. Але водночас відсутність чіткого регулювання процесуального порядку застосування цього заходу провадження у справах про адміністративні правопорушення призводить до порушення порядку застосування адміністративного затримання, що є наслідком порушення прав і свобод громадян.

У зв'язку з цим актуальним науковим завданням убачається на основі зарубіжного досвіду затримання особи за вчинення протиправних діянь виокремити позитивні елементи та визначити шляхи їх запозичення.

Проблематику адміністративного затримання розглядали в працях такі провідні вчені, як О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, В.В. Зуй, Р.А. Каложний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу зарубіжного досвіду застосування адміністративного затримання особи визначити шляхи його запозичення

для України і сформулювати пропозиції щодо вдосконалення цього засобу адміністративного припинення.

Результати дослідження. Відмітимо, що в більшості зарубіжних країн немає поділу проти-правних діянь на правопорушення та злочини, тому питання адміністративного (поліцейського) затримання досліджено науковцями недостатньо.

Так, Т.Ф. Весельська акцентує увагу на розвиткові інституту адміністративного затримання в Сполучених Штатах Америки [3]. Вона зазначає, що всі особи, які піддані тимчасовому затриманню в США, обов'язково проходять дактилокопіювання, фотографування, ідентифікацію та перевірку по обліках. Запроваджені чіткі правила доступу захисника до затриманого, можливість користування туалетом за першою вимогою, цілодобове чергування медичного працівника в Центрі для доставлення затриманих, порядок огляду особи, тимчасового вилучення особистих речей і їх повернення.

За затриманими постійно ведеться відеоспостереження з метою розгляду можливих скарг потерпілих, чітко встановлено порядок харчування, надання медичної допомоги, що, на наш погляд, є прикладом для запозичення в Україні для адміністративного затримання.

Позитивним є досвід діяльності поліції Великої Британії. У цій країні створено системне законодавство у сфері забезпечення прав особи під час поліцейського затримання, ведеться статистика всіх затримань Незалежною комісією розгляду скарг на діяльність поліції [4, с. 57].

Особа, яка затримується поліцією у Великій Британії, також доставляється до поліцейської установи. Аналогічно досвіду поліції США, у Великій Британії діє система спеціальних місць для затриманих. Теж створено спеціальні підрозділи щодо роботи із затриманими. Існує чітка процедура ідентифікації особи, також обов'язково проводяться дактилокопіювання, фотографування, перевірка по обліках. Уся інформація про затриманого передається до кількох загальнонаціональних баз даних [3].

Детальний порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн провів В.О. Заросило [5]. Зокрема, він установив, що будь-яке затримання громадянина поліцією Великобританії, США та Канади зветься арештом, а не адміністративним затриманням. Поняття адміністративного затримання в практиці роботи поліції зарубіжних країн узагалі відсутнє. Обшук правопорушника проводиться поліцейським без присутності свідків [6, с. 7], що, на нашу думку, є грубим порушенням прав і свобод громадян у демократичному суспільстві. У зв'язку з цим, згідно з офіційними даними, після опитування правопорушника в суді понад 90% правопорушників у США звільняються до розгляду справи по суті.

У випадках скоєння дрібних проступків, наприклад, порушень правил паркування транспортних засобів, порушень правил переходу вулиць і деяких інших, громадянин може бути оштрафований поліцейським на місці. Відмітимо, що в Україні компетенція поліції щодо притягнення правопорушників до відповідальності є ширшою.

На відміну від країн загального права, у Франції затримання поділяється на попереднє затримання й арешт. Попереднє затримання не має перевищувати 24 години. Після цього громадянин мусить бути доставлений до суду, який вирішує всі подальші питання.

У зарубіжних країнах відсутні кодекси про адміністративні правопорушення. Правовою основою адміністративної діяльності поряд з іншими нормативними актами визнаються кримінальні та кримінально-процесуальні кодекси. У зв'язку із цим компетенція поліції зарубіжних країн у низці питань є ширшою, ніж в Україні [6, с. 7–8].

О.С. Проневич, аналізуючи досвід Німеччини та Польщі, зазначає, що для цих країн характерним є застосування в діяльності поліції адміністративного затримання як «заходу безпосереднього примусу з крайньою формою легального державного примусу невідкладної дії при здійсненні управлінського акта» з детальним нормативним регулюванням його засад у випадках, коли вжиття інших заходів у певних ситуаціях не передбачено, якщо попередньо вжиті заходи виявилися неефективними [7, с. 21].

Досить цікавими, на нашу думку, є процедурне адміністративне деліктне законодавство в деяких європейських країнах. Зокрема, адміністративні органи за австрійським законодавством мають значні повноваження щодо застосування заходів примусу під час адміністративного карного переслідування, серед яких – примусовий привід особи, визначення обвинуваченому зобов'язання внесення будь-якого виду забезпечення з метою уникнення його ухилення від переслідування чи покарання (внесення грошової суми, застава на речі тощо).

Отже, органи служби публічної безпеки в Австрії, які здійснюють нагляд за дотриманням публічної безпеки, мають право застосовувати на місці вчинення діяння затримання як крайній примусовий захід.

Законодавство Австрії, а саме Закон про адміністративні покарання, передбачає певні обставини, за яких службовці органу публічної безпеки мають право затримати особу. Затримання здійснюється в таких випадках: 1) вона є невідомою для органу, не називає себе та її особистість неможливо одразу встановити в інший спосіб, або 2) існує обґрунтована підозра, що вона намагатиметься уникнути карного переслідування, або 3) вона продовжує спроби вчинення діяння, незважаючи на попередження.

У таких випадках затримана особа негайно передається до уповноваженого адміністративного органу для утримання її під вартою. Строк такого утримання під вартою не може бути більшим ніж 24 години. Особі під вартою забезпечується право на захист, її близьких родичів повідомляють про її місце перебування [8, с. 672–673].

Отже, з урахуванням вищезазначеного досвіду Австрії для України погоджуємося з позицією А.В. Столітнього щодо можливості запозичення позитивного досвіду в частині визначення особи зобов'язання внесення будь-якого виду забезпечення з метою уникнення її ухилення від переслідування чи покарання (внесення грошової суми, застави на речі тощо). Отже, застосування адміністративного затримання буде застосовуватись лише в тих випадках, коли особа відмовиться від добровільного внесення тимчасового забезпечення в розмірі штрафу, який передбачений за відповідне правопорушення.

Водночас він підкреслює, що в разі запозичення такого досвіду Україною щодо механізму застосування чи незастосування адміністративного примусу можуть посилюватися корупційні ризики, тому що працівники правоохоронних органів будуть пропонувати внести тимчасове забезпечення з певним процентом на доповнення до визначеної законом суми [8, с. 673].

На нашу думку, такий досвід для України не призведе до посилення корупції серед працівників Національної поліції, у разі запозичення буде більш вдалим також у випадку посилення санкції адміністративного стягнення, тобто збільшення штрафів для правопорушників.

Цікавим також є досвід застосування інституту адміністративного затримання в державах «молодої демократії». Так, у Республіці Польща формування адміністративного деліктного законодавства здійснювалося за допомогою зміни як матеріального, так і процедурного права. Під час розгляду справи про адміністративне порушення орган публічної адміністрації має право застосувати певні примусові заходи, які полягають у можливості здійснювати виклик особи, провести допит свідка й особи, яка вчинила порушення, здійснити його огляд, у тому числі огляд предмета. Характерною є відсутність у польському праві положень про можливість застосування доставлення особи до приміщення органу, затримання особи, встановлення стану сп'яніння тощо [9, с. 181–183].

У Чеській і Словацькій республіках до особи адміністративний орган має право застосувати тільки один примусовий захід – вилучення предмета [9, с. 185].

У Словенії не допускається застосування будь-яких заходів примусу без відповідного дозволу суду. Лише два примусові заходи (затримання особи, яка перебуває під впливом алкоголю або інших психоактивних засобів, і привід особи, затриманої під час проступку) можуть застосовуватися без попереднього дозволу суду за рішенням представника органу поліції [9, с. 187].

Затримання особи, яка перебуває під впливом алкоголю або інших психоактивних засобів, здійснюється тільки у випадку, коли існує небезпека продовження протиправного діяння. Затримання не може тривати більше ніж дванадцять годин. Але протягом трьох годин з моменту фактичного затримання особі зобов'язані повідомити про причину затримання та її права (на мовчання, негайну правову допомогу, повідомлення найближчих родичів про затримання). Факт затримання особи зараховується їй під час сплати штрафу в разі визнання винуватою в учиненні проступку – 20 євро штрафу за затримання, тривалістю до 12 годин, і 40 євро штрафу за затримання, тривалістю більше ніж 12 годин (затримання на підставі дозволу суду) [9, с. 191].

Така деталізована процедура адміністративного затримання у Словенії є позитивним прикладом для реформування українського адміністративно-деліктного законодавства.

Отже, розроблення та запровадження вищезазначених пропозицій у практичну діяльність органів Національної поліції щодо розгляду проваджень у справах про адміністративні правопорушення буде сприяти дотриманню законності й прав людини щодо цього виду процесуальної діяльності.

Висновки. Чинний порядок застосування адміністративного затримання в українському законодавстві потребує подальшого вдосконалення. Одним із можливих напрямів такого вдосконалення є запозичення міжнародного досвіду, який постійно оновлюється та збагачується, а тому імплементація нормативного врегулювання в національне законодавство України є одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення адміністративної відповідальності й відповідності України як правової держави європейським і світовим стандартам у сфері дотримання прав і свобод людини, насамперед таких як право на свободу та особисту недоторканність.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 3.
2. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: <http://mvs.gov.ua/>.
3. Весельська Т.Ф. Адміністративне затримання особи: українські реалії та міжнародний досвід. Право України. 2010. № 2. С. 245–248.
4. Єфремова М.О. Теоретико-правові засади адміністративного затримання громадян України: строки, порядок обчислення строків, підстави для затримання. Честь і закон. 2014. № 1 (48). С. 57–59.
5. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2006. 201 с.
6. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 19 с.
7. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 36 с.
8. Столітній А.В. Зарубіжний досвід застосування адміністративного затримання та шляхи його запозичення для України. Форум права. 2012. № 2. С. 670–678. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2012-2/12savzdu.pdf>.
9. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. Київ: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.