

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТАВЛЕННЯ ГРОМАДЯН У ПОЛІЦІЮ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

### **Бортник Надія Петрівна,**

завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права, доктор юридичних наук, професор Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

### **Єсімов Сергій Сергійович,**

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права, кандидат юридичних наук, доцент Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

### **Крижановська Вікторія Анатоліївна,**

асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

*У статті розглядаються положення Закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативних правових актів, що регламентують підстави та порядок здійснення поліцією доставлення громадян до службових приміщень. Аналізується закріплення в законодавчих норм щодо доставлення громадян у поліцію та їх затримання в контексті самостійних заходів державного примусу з позиції забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зазначається, що асоціація України та ЄС передбачає гармонізацію національного законодавства з тим, у якому доставлення громадян у поліцію законодавчо врегульовано як складова, факультативна частина затримання, що дозволяє забезпечити юридичні гарантії дотримання поліцією конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність.*

**Ключові слова:** поліція, доставлення громадян, примусове доставлення, затримання, поліцейське приміщення.

Асоціація України та Європейського Союзу вимагає гармонізації інститутів адміністративного права з врахуванням положень доктрини адміністративної юрисдикції, розробленої в західноєвропейських країнах, а також положень концепції «criminal matter», сформульованої Європейським Судом з прав людини. Адміністративне затримання має базуватися на ключових принципах дотримання прав і свобод людини визначених ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В іншому випадку правова система держави не може вважатися такою, що відповідає вимогам міжнародно-правових стандартів.

Проблематику доставлення громадян до приміщення органів внутрішніх справ (поліцію) розглядали вчені: О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, М. Дорогих, В. Заросило, В. Зуй, Р. Калюжний, Л. Коваль, В. Колпаков, В. Опришко, В. Оргинський, О. Остапенко, І. Пахомов, В. Петков та ін. У зв'язку з прийняттям

Закону України «Про Національну поліцію» на особливу увагу заслуговують питання розгляду проблем формування інституту доставлення до поліцейських приміщень у контексті адміністративного затримання, що обумовлено необхідністю адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання доставлення громадян у поліцію.

Адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосовної діяльності. Застосування права — це владна організуюча діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм. Застосування права необхідне у випадку, коли закон повинен діяти з врахуванням тих або інших конкретних обставин, що вимагають встановлення та контролю. Застосування права — важлива сторона діяльності органів державної влади щодо виконання законів та інших правових актів, у процесі якої видаються інші акти, що мають насамперед організаційний характер. Адміністративні процедури, додаючи правової форми такій діяльності, закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів і посадових осіб у зв'язку з застосуванням ними правових вимог до конкретного життєвого випадку. Нормативно закріплені адміністративні процедури, забезпечуючи проведення в життя вимог закону, стають критерієм правомірності поведіння суб'єктів, і в цьому розумінні, виконують також правозабезпечувальну функцію. Правозастосування

в розглянутому контексті повинне розвиватися в напрямі зведення ролі виконавчої влади до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто створення передбачених законом умов для доцільного й оптимального використання громадянином правових можливостей, що повністю узгоджується із сучасною ідеологією трансформації вітчизняного адміністративного права, надання йому публічно-сервісного призначення [1, с. 173].

Пункт 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» розглядає поліцейський захід як дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права й свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Доставлення громадян до службового приміщення поліції передбачено ст. 259 «Доставлення порушника» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), п. 9 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію», ч. 5 п. 1 Розділу III «Функції патрульної служби» Положення про патрульну службу МВС України. З огляду на вказане вище, поліцейський захід — доставлення громадян у поліцію — може і повинен розглядатися як адміністративна процедура реалізації адміністративної та кримінальної відповідальності [2; 3; 4]. Діючий з 1994 р. до 2015 р. Статут патрульно-постової служби міліції України (п. 134), забезпечуючи реалізацію положень КУпАП, практично розглядав доставлення як

адміністративну процедуру, регламентуючи порядок у контексті адміністративної дії, визначаючи порядок фіксації юридичного факту доставлення особи до приміщення органів внутрішніх справ [5].

Водночас доцільно підкреслити, що адміністративна процедура не стає такою лише з тієї причини, що вона знайшла своє закріплення у відомчому нормативно-правовому акті. Сьогодні деякі адміністративні процедури, що виконуються поліцією, регулюються постановами Кабінету Міністрів України, настановами, положеннями, інструкціями та іншими нормативно-правовими актами МВС України.

Натомість, розгляд доставлення громадян у поліцію як адміністративної процедури становить науковий і практичний інтерес, насамперед, з позиції забезпечення дотримання прав людини та громадянина, удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності поліції. Основним законодавчим актом, який визначає підстави і порядок доставлення громадян у поліцію, є Закон України «Про Національну поліцію».

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно до покладених на неї завдань поліція «доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення», тобто здійснює примусове доставлення до службового приміщення територіального підрозділу поліції або в інше службове приміщення.

Однак, Закон України «Про Національну поліцію» та чинні нині відомчі нормативно-правові акти не визначають мети доставлення. Така мета доставлення визначена в ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника» з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

У силу своєї недостатньої визначеності мета доставлення потребує не тільки належного тлумачення, але й, певною мірою, вдосконалення.

Водночас, мета адміністративного затримання визначена в ст. 260 КУпАП: у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення [2].

Про адміністративне затримання складається протокол (ст. 261 КУпАП).

Реалізований у Законі України «Про Національну поліцію» підхід до трактування «доставлення» як примусової дії, що спрямована на доставлення громадянина до поліції, до підрозділу Військової служби правопорядку в Збройних силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського

формування з охорони громадського порядку й державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку (далі — до службового приміщення поліції), не новий.

Аналогічним змістом законодавця наділяє поняття «доставлення» як заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 260 КУпАП, а також як заходи забезпечення провадження за матеріалами про дисциплінарний проступок, про які йдеться в статтях 23, 24 Закону України від 24.03.1999 № 550-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних сил України».

Примусовий характер доставлення полягає в тому, що в разі ухилення або відмови від проходження у вказане поліцейським місце громадянин може бути доставлений туди із застосуванням фізичної сили і згодом (залежно від характеру наданої протидії) притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 185 КУпАП або до кримінальної відповідальності за відповідною статтею Кримінального кодексу України.

Частина 1 статті 37 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, КУпАП, а також іншими законами України.

КУпАП пов'язує змогу доставлення громадян у поліцію за наявності однієї з чотирьох правових підстав.

Перша — для вирішення питання про затримання громадянина, законодавець виділив таку мету (вона ж

є підставою) доставлення громадян у поліцію. Йдеться про ті повноваження, коли громадяни доставляються в поліцію найчисленнішою категорією поліцейських — патрульною службою, які мають право самостійно приймати рішення про застосування лише адміністративного, але не кримінально-процесуального та інших видів затримання. Оскільки, рішення про затримання доставлених громадян відповідно до кримінально процесуального законодавства приймається іншими посадовими особами.

Очевидно, що доставлення громадянина в поліцію з метою вирішення питання про його затримання не відповідатиме вимогам закону при відсутності обставин, що можуть бути підставами такого затримання.

Ці обставини, як відомо, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, КУпАП, Законом України «Про Національну поліцію» та низкою інших законів.

Іншими словами, поліцейський, який доставляє громадянина в поліцію для вирішення питання про його затримання, в обов'язковому порядку повинен мати у своєму розпорядженні фактичні дані, що дозволяють запідозрити особу у вчиненні злочину або адміністративного правопорушення, або передбачати необхідність забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Доставлення громадян для вирішення питання про їх затримання допускається КУпАП тільки «при неможливості вирішення цього питання на місці». Таке формулювання,

якщо виходити з логіки закону, ставить поза законом цілком природну практику доставлення в поліцію громадян, питання про затримання яких з врахуванням ситуації, що склалася, позитивно вирішене поліцейським вже на місці події.

Незважаючи на це положення, КУпАП ч. 5 п. 1 Розділу III Положення про патрульну службу МВС України передбачає в якості однієї з підстав доставлення прийняття поліцейським рішенням про застосування інших заходів забезпечення провадження відповідно до законодавства [5].

Судячи з матеріалів, розміщених на веб-сайті Судова влада України, адміністративне затримання, про яке йдеться в статті 263 КУпАП, це обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема свободу пересування, утримання особи проти її волі в спеціально відведеному місці тощо, а тому підставою для його застосування повинна бути винна дія, визначена КУпАП як адміністративне правопорушення [6]. При цьому випадки застосування адміністративного затримання не судом, а повноваженими на те законом особами повинні відповідати ст. 29 Конституції України, де визначено вичерпний перелік підстав, за яких уповноважені на те законом органи можуть застосувати тимчасовий запобіжний захід — тримання особи під вартою, обґрунтованість якого має бути перевірена судом. Строк адміністративного затримання особи обчислюється з моменту доставлення відповідно до ст. 263 КУпАП, що підтверджує необхідність доставлення особи в кожному випадку щодо прийняття рішення про затримання [7].

При вчиненні особою адміністративного правопорушення, визначеного ч. 1 ст. 262 КУпАП (дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї та ін.), поліцейським може бути прийнято рішення про адміністративне затримання такої особи, і в цьому випадку вона підлягає доставленню. Подібна аргументація виглядає непереконливою з врахуванням того, що ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника» передбачає єдину підставу доставлення громадян: «з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим».

Звідси випливає, що, якщо на місці виявлення адміністративного правопорушення є змога скласти протокол про адміністративне правопорушення, доставляти громадянина в поліцію не можна.

Європейський суд з прав людини в рішенні від 18 лютого 2010 року в справі «Гарькавий проти України» зазначив, що особа не може бути позбавлена свободи, крім випадків, встановлених у п. 1 ст. 5 Конвенції. Цей перелік винятків є вичерпним і лише вузьке тлумачення відповідає цілям цього положення, а саме — гарантувати, що нікого не буде свавільно позбавлено свободи. За правовими позиціями Європейського суду з прав людини практика тримання під вартою без конкретного юридичного підґрунтя або за відсутності чітких правил, які б регулювали такі питання, внаслідок чого такі особи можуть бути позбавленими свободи

протягом тривалого строку без відповідного дозволу суду, несумісна з принципом юридичної визначеності та принципом захисту від свавілля, які «червоною ниткою» проходять через Конвенцію [7].

З огляду на викладене вище та Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) та Закону України «Про Національну поліцію» впливає, що, якщо питання вирішене поліцейським на місці контакту з громадянином, здійснювати доставлення в поліцію не потрібно.

Подібна норма не суперечить загальним принципам права, визнаним цивілізованими націями, яку навряд чи доцільно визначати в порядку судової правотворчості. Намір законодавця повинен полягати в тому, щоб обмежити право поліцейських доставляти громадян до службового приміщення випадками, коли неможливо вирішити питання на місці, що вимагає поліцейського втручання, без затримання громадян. Аналогічне обмеження міститься в ст. 260 КУпАП, згідно з якою доставлення громадян здійснюється поліцейськими з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного

правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

Отже, формулювання «при неможливості вирішення цього питання на місці» щодо права поліції доставляти громадян з метою вирішення питання про затримання, на нашу думку, зобов'язує поліцейського прийняти на місці всі можливі заходи (з урахуванням доступної інформації, наявних організаційно-технічних ресурсів, чисельності поліцейських, тимчасових обмежень, дотримання вимог до забезпечення особистої безпеки та безпеки оточуючих громадян тощо) для врегулювання ситуації, що вимагає поліцейського реагування, без доставлення громадянина в поліцію (наприклад, переконатися в правдивості усної заяви будь-якої особи про вчинення правопорушення конкретним громадянином; провести експрес-опитування особи, врахувати особливості зовнішнього вигляду, поведінки, вчинених дій, час і місце знаходження якої дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину, встановити особу шляхом перевірки документів або за допомогою свідків, що знаходяться поблизу; провести на місці особистий огляд громадянина при наявності даних про те, що він має при собі зброю; отримати пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, скласти на місці (у будь-якому придатному приміщенні, службовому транспортному засобі) протокол про таке правопорушення тощо).

Прийняті поліцейським заходи на місці контакту з громадянином можуть вичерпно врегулювати ситуацію та виключити необхідність

доставлення його в поліцію і подальше затримання. Якщо ж в ситуації, що склалася, поліцейському очевидно, що без затримання громадянина його службові обов'язки не будуть виконані належним чином (наприклад, на очах поліцейського здійснюють насильницький злочин) або вжиті заходи не усунули обґрунтовану підозру в тому, що ця особа підлягає затриманню, він доставляє зазначену особу в поліцію.

Повертаючись до ч. 1 ст. 262 КУпАП, доцільно звернути увагу ще на одну обставину. Відповідно до статті 260 КУпАП адміністративне затримання може бути застосоване у виняткових випадках, якщо це необхідно для забезпечення правильного та своєчасного розгляду справи про адміністративне правопорушення, виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. Отже, підстави доставлення громадян в поліцію в цьому випадку повинні збігатися з цілями адміністративного затримання. При цьому на відміну від Закону України «Про Національну поліцію» КУпАП цілком закономірно допускає доставлення та затримання громадян поліцейськими у зв'язку з вчиненням ними будь-яких адміністративних правопорушень.

На практиці зазначене положення може бути витлумачено як покладання на поліцейських обов'язку виконувати подібну адміністративну процедуру у всіх випадках, незалежно від ситуації.

Друга правова підстава доставлення, передбачена ст. 260 КУпАП, — для встановлення особи громадянина.

Слід підкреслити, що Закон України «Про Національну поліцію»

не вимагає від поліцейських в обов'язковому порядку, перш ніж прийняти рішення про доставлення в поліцію громадянина для встановлення особи, встановити його особу за наявними інформаційними ресурсами (ст. 26 Закону). Однак, якщо існує така змога, поліцейський повинен її використовувати (з дотриманням необхідних запобіжних заходів). Подібна вимога впливає з принципу верховенства права, який застосовується з врахуванням практики Європейського суду з прав людини щодо обмеження прав і свобод громадян, а також духу Закону України «Про Національну поліцію».

Натомість, доцільно доповнити ч. 2 ст. 7 «Дотримання прав і свобод людини» Закону України «Про Національну поліцію» положенням про те, що поліція відповідно до закону обмежує права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, якщо без цього не можуть бути виконані обов'язки, покладені на поліцію.

Поліція повинна обирати такий спосіб дій, який найменшою мірою обмежує права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Третя правова підстава доставлення — для реалізації поліцейського піклування. Норма про цей вид поліцейської діяльності належить до Закону України «Про Національну поліцію». Однак до сьогодні відсутні нормативно-правові акти, які регламентують порядок застосування положень ст. 40 Закону.

Йдеться про доставлення неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного

закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; або яка перебуває в публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі. Слід підкреслити, що доставлення до відповідних закладів подібної категорії громадян може бути здійснено, як і в інших передбачених законами ситуаціях, всупереч їх волі.

Четверта підстава доставлення громадян в поліцію передбачена КУпАП та іншими законодавчими актами. Згідно зі ст. 262 КУпАП поліцейські мають право здійснювати доставлення громадян при виявленні адміністративних правопорушень, справи про які відповідно до статті 222 КУпАП розглядають органи Національної поліції, або відповідно п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП складають протоколи про адміністративні правопорушення. Крім того, при зверненні до поліцейських посадових осіб, уповноважених складати протоколи про виявлені адміністративні правопорушення, вони мають право доставляти громадян в поліцію у зв'язку з вчиненням будь-якого адміністративного правопорушення. Така допомога зазначеним посадовим особам може бути надана поліцією за допомогою застосування адміністративного затримання (ч. 2–7 ст. 259 КУпАП).

До числа інших законодавчих актів можна віднести зокрема, Закон України від 20.03.2003 № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом». Пункти 2, 3

ч. 1 ст. 15 допускають у районі проведення антитерористичної операції затримання та доставлення до органів Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції та перешкоджання її проведенню; перевірку в громадян і посадових осіб документів, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів — затримання їх для встановлення особи.

Особа вважається доставленою, а доставлення завершеним після того, як вона переступила поріг будинку, де розміщений орган або підрозділ поліції, розташоване приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Приміщенням поліції, про яке йдеться в КУпАП, можна вважати придатне для здійснення поліцейським процесуальних та інших службових дій місце, у якому він може перебувати на законних підставах, яке є на балансі Національної поліції, за винятком технічних приміщень.

Строк доставлення громадянина до службового приміщення поліції Законом України «Про Національну поліцію» не визначений, натомість, ст. 259 КУпАП передбачає, що доставлення проводиться в можливо короткій строк.

З урахуванням принципів діяльності поліції, втілених в Законі України «Про Національну поліцію», поліцейським необхідно керуватися зазначеними положеннями при здійсненні доставлення незалежно від його підстав.

Аналіз положень ст. 263 КУпАП дозволяє зробити висновок, що і максимальний строк доставлення, і максимальний строк затримання громадян до (без) судового рішення не може перевищувати трьох годин. Необхідно враховувати, що відповідно до ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» строк усіх видів затримання обчислюється з моменту фактичного затримання (обмеження свободи пересування особи).

Що ж стосується адміністративного затримання, то момент початку обчислення строку КУпАП не встановлено.

Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції вказує, що відомості стосовно осіб, які вчинили адміністративні правопорушення та яких доставлено до органу поліції, фіксуються в журналі обліку доставлених осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, який за наявності технічної можливості ведеться в електронній формі.

Перебування доставленої особи в штабі громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, призначенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше. У цьому випадку доцільно розуміти, що строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника до органу поліції [8].

Іншими словами, строк доставлення особи, яка затримується відповідно до КУпАП, у строк адміністративного

затримання не входить. Подібне законодавче виключення важко пояснити з позиції гарантування прав і свобод людини. Необхідно зауважити, що таких поглядів дотримуються, В. Іванцов, Г. Токарев [9, с. 23; 10].

Однак, на нашу думку, час, витрачений поліцейським на розгляд з особою, яка затримується на місці, до доставлення в поліцію, доцільно зараховувати в строк затримання. У цьому випадку в доставленої особи виникає право користуватися допомогою адвоката (захисника) з того моменту, коли обмеження його конституційних прав, передусім на свободу і особисту недоторканність, стає реальним.

Як вказує Конституційний Суд України: «Положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою змогу будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин із державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує. Реалізація зазначеного найшла вираження в Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою і поширюється на випадки затримання: щодо ухвали суду про дозвіл на затримання з метою приводу, застосування адміністративного затримання чи адміністративного арешту [11].

Окремі питання доставлення громадян в поліцію регламентовані тільки на відомчому рівні. У навчальних матеріалах щодо підготовки поліцейських з предмету «Основи організації патрульної служби поліції» визначено, що доставлення громадян в поліцію проводиться на спеціальному поліцейському автомобілі.

Поліцейський при доставленні особи повинен передбачити запобіжні заходи на випадок спроби з його боку або з боку інших осіб створити умови для втечі або насильницького звільнення, стежити, щоб доставлений не викинув або не передав кому-небудь речові докази і не прийняв від кого-небудь зброю або інші засоби нападу.

Поліцейська практика вимагає, щоб всі особи, які доставляються поліцейськими, та речі, які знаходяться при них, піддавалися поверхневій перевірці. Водночас, Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що це можливо якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, використання якої заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Натомість слід зазначити, що про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання (ст. 264 КУпАП). Виходячи із зазначеного, у КУпАП відсутня норма, яка передбачає вказану процедуру під час доставлення. У цьому контексті, на нашу думку, доцільно Розділ IV «Проведення в справах

про адміністративні правопорушення» КУпАП доповнити визначенням процедури щодо доставлених, адже КУпАП повинен допускати проведення таких оглядів.

У Законі України «Про Національну поліцію» та у КУпАП не вказано, який процесуальний документ складається у зв'язку з доставленням громадянина до поліцейського приміщення. Пункт 15 розділу II «Документування адміністративних правопорушень» Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції передбачає, що до протоколу про адміністративне правопорушення долучаються інші матеріали про адміністративне правопорушення, у тому числі рапорти посадових осіб [12]. Можна зробити висновок, що поліцейський, який доставив особу до приміщення поліції, доповідає про це рапортом керівнику, який уповноважений здійснювати контроль за діяльністю поліцейського.

Зміни, внесені до законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» щодо доставлення громадян до органів поліції, свідчать про те, що законодавець намагався зробити цю адміністративну процедуру прозорішою [13].

Необхідно визнати, що корінного реформування самої системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке призвело б до принципової її зміни, з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» не відбулося. Разом із тим, слід констатувати, що тепер доставлення, так само як

і адміністративне затримання, містяться в одній главі Закону і з погляду на КУпАП не повинно перевищувати 3 години.

Водночас, заслуговує на увагу та обставина, що законодавча регламентація діяльності щодо застосування адміністративного затримання та доставляння не повною мірою відповідає сучасним правовим вимогам правової захищеності особистості у сфері адміністративної юрисдикції. Незважаючи на те, що Закон України «Про Національну поліцію» уніфікував процедури застосування цих заходів, положення правових норм про їх реалізацію далеко не досконалі.

У Законі України «Про Національну поліцію» підстави застосування доставляння й адміністративного затримання визначені в загальній формі разом із цілями застосування. Максимальні терміни здійснення доставляння не встановлені. Взаємні посилання Закону України «Про Національну поліцію» та Кодексу України про адміністративні правопорушення один на одного не сприяють ефективній реалізації цих заходів.

КУпАП, передбачаючи оформлення застосування цих заходів відповідними процесуальними актами, лише коротко описує сутнісну сторону останніх, у той час як у Кримінальному процесуальному кодексі України наведено зразки процесуальних документів здійснення кримінально процесуальних дій, що дуже важливо для однакового розуміння й використання правових норм у правозастосовній діяльності. Тим часом правове закріплення підстав і чіткої процедури

здійснення адміністративного затримання, доставляння й приводу сприятиме їх цілеспрямованому й результативному застосуванню.

Як показує проведений аналіз, закріплення в законодавстві норм, згідно з якими доставляння громадян у поліцію і їх затримання постають як самостійні заходи державного примусу або адміністративних процедур, а не єдиної логічно відокремленої послідовності (сукупності) адміністративних дій, що загалом іменується терміном «затримання», не сприяє забезпеченню належної правової захищеності громадян від адміністративної (поліцейської) сваволі.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що доставляння громадян у поліцію повинно бути законодавчо врегульовано як складова, причому факультативна, частина їх затримання. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до пункту 13 Положення про Національну поліцію, виклавши його в такій редакції: «з метою припинення правопорушення, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення та виконання прийнятої в справі постанови, участі в провадженні процесуальних дій, передачі відповідним органам або установам, вирішення питання про затримання за підозрою у вчиненні злочину або застосування інших заходів відповідно до закону має право затримувати, тобто обмежувати свободу, утримувати на місці і (або) в якнайкоротший

строк примусово доставляти в поліцію, відповідну установу або інше поліцейське приміщення, а також тримати під охороною в спеціально відведених для цього приміщеннях або спеціальних установах не більше трьох годин, якщо інший строк не встановлений законом».

Внесення доповнень до нормативно-правових актів у контексті запропонованого та розробка на його основі положень Стандартних операційних процедур робочих методик (для патрульної служби, кримінальної поліції) [14], присвячених адміністративним процедурам затримання (у тому числі доставлення) громадян у поліцейські приміщення, дозволить помітно посилити юридичні гарантії дотримання поліцією конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність.

#### Список використаних джерел:

1. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 163–177.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984, додаток до № 51. — Ст. 1122.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.
4. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/print1452017579101180>.
5. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
6. Що робити, якщо Вас затримали? / Судова Влада України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). Справа № 1-28/2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11/print1454405809073231>.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/print1452017577906821>.
9. Токарев Г. Практика захисту у кримінальних справах з незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів або прекурсорів: практ. посіб. / Г. Токарев; Українська фундація правової допомоги. — Харків : Права людини, 2012. — 254 с.
10. Іванцов В. О. Адміністративне затримання та доставлення порушника: прогалини правового регулювання продовжують зумовлювати проблеми правозастосування у діяльності Національної поліції. 2015. [Електронний ресурс]. —

Режим доступу : [conference.nuos.edu.ua/catalog/files/lectures/35251.pdf](http://conference.nuos.edu.ua/catalog/files/lectures/35251.pdf).

11. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/1363-2011-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/1363-2011-p).

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну

поліцію»: Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19>.

13. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704>.

14. Стандартні операційні процедури/робочі методики. Національна Рада Реформ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reform/indicator/7568>.

**Бортник Н. П., Есимов С. С., Крыжановская В. А. Нормативно-правовое регулирование доставления граждан в полицию: теоретические аспекты.**

*В статье рассматриваются положения Закона Украины «О Национальной полиции» и других нормативных правовых актов, регламентирующих основания и порядок осуществления полицией доставки граждан в служебные помещения. Анализируется закрепление в законодательстве норм по доставке граждан в полицию и их задержанию в качестве самостоятельных мер государственного принуждения с позиции обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Отмечается, что ассоциация Украины и ЕС предусматривает гармонизацию национального законодательства с тем, в котором доставка граждан в полицию законодательно урегулирована как составляющая, факультативная часть задержания, что позволяет обеспечить юридические гарантии соблюдения полицией конституционного права человека на свободу и личную неприкосновенность.*

**Ключевые слова:** полиция, доставка граждан, принудительное препровождение, задержание, полицейское помещение.

**Bortnyk N. P., Esimov S. S., Kryzhanovska V. A. Normative legal regulation of bringing in citizen`s to the police offices: theoretical aspects.**

*In the article the provisions of the Law of Ukraine "On the national police" and other normative legal acts regulating the grounds and procedure of bringing in citizens to police offices. Analyzed the legislation fixing rules on bringing citizens and police detention in the context of their independent state enforcement actions from the perspective of ensuring the rights and freedoms of man and citizen. It is noted that the EU-Ukraine Association provides for the harmonization of national legislation in order, which is brought to the police citizens legally regulated as a component of the optional detention, which allows for legal guarantees of Police constitutional rights to liberty and security of person.*

**Key words:** police, bringing citizens forced delivery, detention, Police premises.

*Стаття надійшла до друку 21 березня 2016 р.*