УДК 342.9:343.125:343.953

Административное задержание как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении и установление личности задержанного

Самбор Н.А.

Прилукский отдел полиции Главного управления Национальной полиции в Черниговской области

В статье рассматриваются вопросы, связанные с применением меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – административного задержания с целью установления личности.

Цель работы – исследование мер, которые могут быть предприняты для установления личности как основания для применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – административного задержания в контексте обеспечения основоположных прав, свобод и интересов личности, в первую очередь, свободы и неприкосновенности личности.

Материал и методы. *Материалом исследования избраны конституционные основания для административной ответственности Украины, Российской Федерации, Польской Республики и Республики Греция, а также нормы национального административно-деликтного законодательства Украины, Российской Федерации, определяющие порядок и возможные механизмы установления личности задержанного. Основным методом избран сравнительно-правовой. В процессе исследования использованы структурно-функциональный метод, а также метод дедукции, формально-юридический метод познания юридической действительности.*

Результаты и их обсуждение. *Исходя из проведенного анализа формируется содержательное наполнение понятия «сведения о личности задержанного и правонарушителя». Отдельное внимание акцентируется и на моменте задержания как отправной точке отсчета срока административного задержания.*

Заключение. *Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что действующее законодательство не дает исчерпывающего ответа на указанный вопрос. Вследствие такого состояния вещей, органы исполнительной власти стараются всячески «подогнать» нормативно-правовые акты к ведомственным интересам. Помимо указанного обстоятельства, позитивное право не дает ответа и на вопрос о механизме установления сведений о лице задержанного. Ведь отсутствуют нормативные предписания, которые определяли бы права уполномоченных лиц на конкретные действия, направленные на установление личности: фотографирование, дактилоскопирование, получение иных данных, по которым можно идентифицировать личность, в том числе и доступ к информационным ресурсам иных органов исполнительной власти, которые обладают соответствующими данными, позволяющими установить личность задержанного. Такое положение нормативно-правового регулирования нивелирует гарантии обеспечения права на свободу и неприкосновенность, а также иных естественных, социальных прав человека и гражданина.*

Ключевые слова: *меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, административное задержание, установление личности, сведения о личности задержанного.*

Administrative Detention as a Measure to Ensure the Proceedings on an Administrative Offense and the Identification of the Detainee

Sambor N.A.

Pryluky City Police Department of the Main Administration of the National Police in Chernihiv Region

The article deals with issues related to the application of the measure of ensuring the proceedings in the case of an administrative offense – administrative detention for the purpose of identifying the person.

The purpose of the work is to investigate the measures that can be taken to establish the identity, as the basis for applying the measure of ensuring the proceedings in the case of an administrative offense – administrative detention in the context of ensuring the fundamental rights, freedoms and interests of the individual, and primarily freedom and personal inviolability.

Репозиторий ВГУ

Material and methods. *The constitutional grounds for administrative responsibility of Ukraine, the Russian Federation, the Republic of Poland and the Republic of Greece, as well as the norms of the national administrative-delictual legislation of Ukraine, the Russian Federation, determining the order and possible mechanisms for identifying the detainee, have been selected as the material for the study. The main method is the comparative legal method. In the process of the research, the structural and functional method, as well as the deduction method, the formal legal method of cognition of legal reality was used.*

Findings and their discussion. *Based on the analysis, a meaningful content of the notion of information about the identity of the detainee and the offender is formed. Special attention is also paid to the moment of detention, as the starting point to count of the duration of administrative detention.*

Conclusion. *The conducted research allows to draw a conclusion that the current legislation does not provide an exhaustive answer to this question. Owing to this state of affairs, the executive authorities are trying in every possible way to "adjust" the regulatory legal acts to departmental interests. In addition to the above, positive law does not provide an answer to the mechanism for establishing information about the person of the detainee. After all, there are no normative prescriptions that would determine the rights of authorized persons for specific actions aimed at identifying a person: photographing, fingerprinting, obtaining other data that can identify the individual, including access to information resources of other executive bodies that have relevant data, allowing to establish the identity of the detainee. This provision of regulatory legal regulation negates guarantees of ensuring the right to freedom and inviolability, as well as other natural, social rights of a person and a citizen.*

Key words: *measures to ensure the proceedings on an administrative offense, administrative detention, identification, information about the arrested person.*

Права, свободы и интересы человека всегда были предметом если не всех, то значительного количества научных исследований. Конечно, не всегда права, свободы и интересы являются непосредственным предметом исследований, но они всегда входят в круг объекта того или иного исследования. Это вызвано, с одной стороны, важностью обозначенных категорий для общества, а с другой – исключительно эти категории могут быть ограничителем вседозволенности государства по отношению к социальным группам и отдельным гражданам.

Права человека выступают в качестве нормативной формы взаимодействия людей, упорядочения их связей, координации их поступков и деятельности, предотвращения противоречий, противоборства, конфликтов. По своему существу они нормативно формулируют те условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества, государства. Эти нормативы основаны на принципах свободы, равенства, справедливости. Такие права, как право на жизнь, свободу, достоинство, неприкосновенность личности, свободу мнений, убеждений, автономию личной жизни, право на участие в политических процессах и др., являются необходимыми условиями устроения жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть безоговорочно признаны и охраняемы государством [1, с. 217].

Права человека, их генезис, социальные корни, назначение – одна из «вечных» проблем социально-культурного развития человечества, прошедшая через тысячелетия и неизменно находившаяся в центре внимания политической, правовой, этической, философской и религиозной мысли [1, с. 218]. Идеологическое, доктринальное обоснование прав человека – учение о естественных, прирожденных правах человека, которые независимы от усмотрения и произвола государственной власти; цель последней – обеспечение прав, изначально данных природой или творцом, – указывает Е.А. Лукашева [1, с. 219].

Вот почему И.Г. Шаблинский утверждает, что для общества и государства важнейшим критерием является расширение (или сужение) каталога прав человека, усиление или ослабление государственного (точнее бюрократического) контроля за реализацией этих прав [2, с. 47].

Осознавая приоритетность прав и свобод человека, их значимости в социальном устройстве, а также в механизме государства, их анализу посвящено множество работ. Каждое такое исследование рассматривает права и свободы под разной призмой, что в своем комплексе позволяет сформулировать общесоциальную доктрину прав и свобод человека.

Несмотря на проведенные масштабные социально-политические и правовые исследования прав, свобод и интересов, на современном этапе развития человека и общества, сама правоприменительная практика выявляет ряд вопросов, которые не имеют мотивированных ответов. Еще одним фактором, который открывает пробелы в исследовании прав, свобод и интересов, есть формирование новых отраслей права и законодательства, которые несмотря на «впитывание» основоположных принципов утверждения и обеспечения прав, свобод и интересов оставляют значительное поле для усмотрения законодателем механизма охраны и защиты прав, свобод и интересов. Ведь круг общественных отношений настолько широк и изменчив в условиях социально-экономических исторических и политических трансформаций, что доктрины прав, свобод и интересов просто не выдерживают своей нерушимости и требуют новых исследований, доказательства новых теорий и установления незыблемых аксиом. Вопросам исследования прав, свобод и интересов личности в административно-деликтном праве уделено недостаточное внимание.

Репозиторий ВГУ

Исходя из этого, целью данной статьи стало изучение мер, которые могут быть предприняты для установления личности как основания для применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – административного задержания в контексте обеспечения основоположных прав, свобод и интересов личности, в первую очередь, свободы и неприкосновенности личности.

Материал и методы. Материалом исследования избраны конституционные основания для административной ответственности Украины, Российской Федерации, Польской Республики и Республики Греция, а также нормы национального административно-деликтного законодательства Украины, Российской Федерации, определяющие порядок и возможные механизмы установления личности задержанного. Основным методом избран сравнительно-правовой. В процессе исследования использованы структурно-функциональный метод, а также метод дедукции, формально-юридический метод познания юридической действительности.

Результаты и их обсуждение. Права, свободы и интересы человека имеют важнейшее методологическое значение не только для их утверждения и реализации, но и определяют состояние и развитие общества и общественных отношений в целом, уровень развития и характеристики государственности.

Вот почему С.С. Алексеев указывал, что функция позитивного права – выступать в качестве официального критерия юридической правомерности или неправомерности поведения [3, с. 380]. Очевидно, что в первую очередь для утверждения, а впоследствии и для осуществления прав, свобод и интересов необходимы веские и качественные нормативные предписания, находящие свое отображение в нормах действующего законодательства.

Право не создает, не порождает свободу, а лишь фиксирует ее наличие в обществе и вводит механизм защиты интересов личности. Право – официально установленный каталог свободы [4, с. 9]. Допустимость правомерного ограничения или самоограничения прав и свобод личности диктуется публичными интересами [4, с. 21] производства по делу об административном правонарушении. Поэтому важным является признание наличия прав, свобод и интересов у личности, которое отображается в законодательном установлении соответствующих норм.

Таким образом, существенным в утверждении прав и свобод выступает их конституционное закрепление и регулирование, что подчеркивает важность этих категорий для человека, государства и общества (безусловно, когда речь идет о правовом государстве, а не о тоталитарном, деспотичном, в котором права и свободы человека есть не что иное, как декларация, ни к чему не обязывающая государство). Так, в ст. 29 Конституции Украины [5] провозглашено, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никого не могут арестовать или содержать под стражей иначе как по мотивируемому решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом. Фактически аналогичное положение встречаем и в ст. 22 Конституции Российской Федерации [6], где читаем: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению». Подобного содержания норму встречаем и в конституциях иных государств, к примеру, в ч. 3 ст. 5 Конституции Республики Греция [7] говорится о том, что личная свобода ненарушима. Никто не может преследоваться, арестовываться, заключаться в тюрьму или подвергаться какому-либо иному лишению свободы иначе как в случаях и формах, предусмотренных законом. Каждому обеспечивается личная неприкосновенность и личная свобода. Лишение или ограничение свободы может иметь место только в соответствии с принципами и порядком, определенными в законе, прописано в ст. 41 Конституции Польской Республики [8]. Исходя из проанализированного материала, можно сделать вывод о том, что свобода и неприкосновенность относятся к основополагающим естественным правам человека, которые находятся под государственной защитой, и любое посягательство на их ограничение или лишение недопустимо.

Возникает вопрос, можно ли ограничивать право на свободу и личную неприкосновенность? Как показывает отечественный и зарубежный конституционный опыт, в определенных, предусмотренных законом случаях допускается ограничение права человека на свободу и неприкосновенность. Подчеркивая значительность указанных прав и свобод, именно в конституционных нормах находят проявление и исключения из общих правил, а именно условия, при наличии которых возможно ограничение указанных прав и свобод. Для понимания порядка и условий ограничения права на свободу и личную неприкосновенность необходимо акцентировать внимание именно на отраслевом законодательстве, поскольку это условие оговорено и в конституционных нормах, в данном случае обратимся к законодательству об административных правонарушениях.

Остановимся подробнее на сфере регулирования административно-деликтного права.

Репозиторий ВГУ

Основным законодательным актом этой отрасли законодательства есть Кодекс Украины об административных правонарушениях [9] (далее КУоАП). Исходя из конституционных положений, именно в данном законодательном акте должна быть предусмотрена возможность ограничения права на свободу и неприкосновенность.

Ст. 260 КУоАП (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях) указывает, что в случаях, прямо предусмотренных законами, в целях установления личности допускается административное задержание лица. В ч. 2 ст. 260 КУоАП говорится о том, что порядок административного задержания определяется КУоАП и иными законами. Практически аналогичную норму содержит Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), в ст. 27.1 которого речь идет о том, что в целях установления личности нарушителя уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять ряд мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в том числе и административное задержание (п. 2 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ).

Таким образом, со всей уверенностью можем говорить о том, что в данном вопросе соблюдения конституционных положений обеспечения права на свободу и личную неприкосновенность относительно выдержаны. Ведь, помимо существования законодательной нормы для возможности такого ограничения, конституционные положения указывают на необходимость наличия решения суда, чего в случаях применения административного задержания нет.

Как утверждается в положении Решения Конституционного Суда Украины от 11 октября 2011 года № 10-рп/2011 [10], на законодательном уровне содержание понятия «задержание» как административно-процессуального мероприятия не раскрыто, однако анализ положений пункта 5 части первой статьи 11 Закона (*имеется в виду Закон Украины «О милиции», который на данный момент утратил силу* – отмечено нами. – *Н.С.*) дает основания считать, что под задержанием законодатель понимает не только ограничение свободы лица, которое подозревается в совершении преступления, относительно которого избрана мера пресечения содержание под стражей обвиняемого лица (то есть криминально-процессуальные меры), но и административное задержание лица, которое совершило административное правонарушение (то есть административно-процессуальное меры).

Итак, основываясь на официальном толковании законодательства, сделанном органом конституционной юрисдикции – Конституционным Судом Украины, анализ норм позитивного права позволяет сделать вывод о правомерности задержания лица как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении без наличия соответствующего решения суда. В данной статье мы не будет подымать вопрос о содержании понятия «производство по делу об административном правонарушении», поскольку это не входит в цель нашего исследования, в то же время лишь отметим, что с содержательным наполнением данного словосочетания также существует ряд проблем, обусловленных неопределенностью данного понятия в теории и законодательстве.

Помимо всех озвученных проблем также не можем не обратить внимания и на такое понятие, как «момент задержания», от которого и начинает исчисляться срок задержания. Действующие нормы КУоАП не дают возможности четко определить момент задержания, что позволяет злоупотреблять этим пробелом в административно-деликтном законодательстве. Ведь нормы административно-деликтного законодательства только указывают на то, что об административном задержании складывается протокол, в котором указываются время и мотивы задержания (ч. 1 ст. 261 КУоАП). Данная норма позволяет двояко подходить к толкованию момента задержания, что негативно отображается на обеспечении прав, свобод и интересов лиц, которые задерживаются. Такое положение вещей тянет за собой часто необоснованное удержание задержанного, что приводит к прямому нарушению права на свободу и личную неприкосновенность. Обращаясь к аналогии закона, можем увидеть, что нормы Уголовного процессуального кодекса Украины [11] в ст. 209 четко предусмотрели, что лицо является задержанным с момента, когда оно силой или через подчинение приказу вынуждено оставаться рядом с уполномоченным служебным лицом или в помещении, определенном уполномоченным служебным лицом.

На наш взгляд, невозможно постоянно пользоваться аналогиями права и закона в вопросах обеспечения прав, свобод и интересов человека и гражданина. Как только правоприменительная практика изобличила такие пробелы их необходимо в максимально сжатые строки заполнять.

Наряду с установлением законности задержания как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении указанная мера носит индивидуально-правоприменительный характер, то есть применяется к отдельному взятому лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения. В связи с этим архиважной является законность применения мер к конкретному лицу.

Репозиторий ВГУ

К примеру, в ст. 256 КУоАП констатируется то, что в протоколе об административном правонарушении наряду с иными обязательными данными указываются сведения о личности нарушителя. В то же время в нормах КУоАП императивно законодатель не предусматривает перечень таких данных о личности правонарушителя, которые, на наш взгляд, относятся к персональным данным, то есть представляют собой сведения или совокупность сведений о физическом лице, которое идентифицировано или может быть конкретно идентифицировано, и охраняются законом.

Согласно ст. 261 КУоАП об административном задержании также составляется протокол, где также указываются сведения о личности задержанного. Аналогичная по содержанию норма изложена и в ст. 27.4 КоАП РФ, которая гласит о том, что об административном задержании составляется протокол, в котором указываются сведения о задержанном лице. При этом нормы указанных статей КУоАП и КоАП РФ также не указывают, какими же должны быть сведения о личности задержанного.

Возникает вопрос: какие сведения о личности достаточны и необходимы для составления протокола об административном задержании? Во-первых, такие сведения должны быть достаточными для идентификации личности; во-вторых, они не должны быть чрезмерными и нарушать права человека, в том числе и необоснованного собирания и хранения данных органами власти и управления, которые (сведения) могут быть персональными данными отдельного взятого лица. К сожалению, ни нормы КУоАП, ни нормы КоАП РФ не раскрывают понятия «сведения о личности задержанного», также отсутствует и нормативный документ, которым были бы определены общие сведения, которые устанавливают (идентифицируют) физическое лицо. Углубившись в исследования подзаконных нормативно-правовых актов, к примеру, приказа МВД Украины от 06.11.2015 года № 1376 «Об утверждении Инструкции по оформлению материалов об административных правонарушениях в органах полиции» [12], из содержания п. 6 раздела III Инструкции по оформлению материалов об административных правонарушениях в органах полиции понимаем, что к сведениям о лице задержанного относятся фамилия, имя и отчество (без сокращения) задержанного, число, месяц, год его рождения, фактическое местожительство. Такое умозаключение можно сделать исключительно из формы бланка протокола об административном задержании, где предусматриваются соответствующие графы. Вследствие сказанного можем заключить, что на законодательном уровне указанный вопрос не разрешен и полностью передан на усмотрение органов исполнительной власти, которые уполномочены на произведение административного задержания. На наш взгляд, это не целесообразно, поскольку может привести к необоснованному собиранию персональных данных о лице и в дальнейшем противоправному их не только хранению, но и использованию, что приведет к нарушению прав, свобод и интересов личности. Помимо этого, в п. 9 раздела II Инструкции по оформлению материалов об административных правонарушениях в органах полиции указывается, что помимо фамилии, имени и отчества лица, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении (подчеркиваем – не правонарушителя, ведь отсутствует правоприменительный акт, которым лицо признано виновным в совершении административного правонарушения, а протокол об административном правонарушении является не чем иным, как одним из источников доказательств, который не имеет никакого заведомо установленного преобладания над иными источниками доказательств), числа, месяца, года его рождения, фактического местожительства, также указываются место рождения, место регистрации, номер телефона, место работы или учебы.

Вместе с этим должны констатировать, что ни нормы КУоАП, ни подзаконных нормативно-правовых актов (например, приказ МВД Украины от 06.11.2015 года № 1376) не раскрывают, каким образом возможно установить такие сведения о задержанном. Кто-то может сказать, а как же паспорт?

Следовательно, переходим ко второй составляющей цели исследования – установление личности задержанного.

Согласно ст. 5 Закона Украины «О гражданстве Украины» [13] документами, которые подтверждают гражданство Украины, являются: 1) паспорт гражданина Украины; 2) свидетельство о принадлежности к гражданству Украины; 3) паспорт гражданина Украины для выезда за границу; 4) временное удостоверение гражданина Украины; 5) проездной документ ребенка; 6) дипломатический паспорт; 7) служебный паспорт; 8) удостоверение личности моряка; 9) удостоверение члена экипажа; 10) удостоверение личности на возвращение в Украину.

Во-первых, отметим, что из указанных документов, безусловно, можно почерпнуть все необходимые данные, но вот в чем загвоздка: должны ли граждане всегда иметь при себе эти документы. Исходя из анализа содержания Положения о паспорте гражданина Украины, утвержденного Постановлением Верховной Рады Украины от

Репозиторий ВГУ

02.09.1993 года [14], в обязанности гражданина не входит постоянно носить с собой паспорт.

Во-вторых, это перечень документов, подтверждающих гражданство, а никоим образом не личность, ведь задержанию могут быть подвергнуты и лица без гражданства и иностранцы.

Для такого случая в п. 9 раздела II Инструкции по оформлению материалов об административных правонарушениях в органах полиции указывается, что документ, который удостоверяет лицо правонарушителя, есть: 1) паспорт, указывается следующая информация: серия, номер паспорта, дата выдачи и название учреждения, которое его выдало; 2) иной документ, указывается также серия, номер этого документа, который удостоверяет лицо, дата выдачи и наименование предприятия, учреждения, организации, которые его выдали. К ним относятся служебное или пенсионное удостоверение, студенческий билет. Но как установить такой документ в Инструкции по оформлению материалов об административных правонарушениях в органах полиции, не указывается.

Итак, для установления лица необходима лишь часть информации, а значительно больше информации требуется для составления протокола об административном правонарушении. В связи с этим возникает вопрос, а как же и когда устанавливать оставшуюся большую часть персональных данных задержанного, в отношении которого по истечении срока задержания необходимо будет составлять протокол об административном правонарушении и освободить.

В дальнейшем исследовании, поскольку прямой путь поиска документов, подтверждающих лицо человека не установлен, используем обратную связь, а именно изучим полномочия соответствующих органов (полиции), уполномоченных производить административное задержание.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона Украины «О Национальной полиции» [15] полиция наполняет и поддерживает в актуальном состоянии базы (банки) данных, которые входят в единую информационную систему Министерства внутренних дел Украины, касательно лиц, задержанных по подозрению в совершении правонарушений (административное задержание, задержание согласно поручениям органов правопорядка, задержание лиц органами досудебного расследования, административный арест, домашний арест). Ч. 2 ст. 28 Закона Украины «О Национальной полиции» гласит о том, что во время наполнения баз (банков) данных, определенных в пункте 7 части первой ст. 28 Закона Украины «О Национальной полиции», полиция обеспечивает сбор, накопление мультимедийной информации (фото, видео-, звукозапись) и биоматематических данных (дактилокарты, образцы ДНК). В то же время в ст. 23 Закона Украины «О Национальной полиции» «Основные полномочия полиции» не указано право полицейских на фото- и видеозапись, дактилоскопирование и т.д. лиц, подверженных административному задержанию. Лишь в ст. 31 Закона Украины «О Национальной полиции» указано, что к превентивным полицейским мерам относится применение технических приборов и технических средств, которые имеют функции фото- и киносъемки, видеозаписи, средств фото- и киносъемки, видеозаписи (п. 9 ч. 1 ст. 31). В то же время ст. 40 Закона Украины «О Национальной полиции» ведет речь о том, что полиция для обеспечения публичной безопасности и порядка может закреплять на форменной одежде, служебных транспортных средствах, монтировать/размещать по внешнему периметру дорог и зданий автоматическую фото- и видеотехнику, а также использовать информацию, полученную из автоматической фото- и видеотехники, которая находится в чужом владении, с целью: 1) предупреждения, выявления или фиксирования правонарушения, охраны общественной безопасности и собственности, обеспечения безопасности лиц; 2) обеспечения соблюдения правил дорожного движения. Информация о смонтированной/размещенной автоматической фототехнике и видеотехнике должна быть размещена на видном месте. И ни единого слова в данном законодательном акте нет о проведении целенаправленного фотографирования конкретного человека с целью идентификации личности с помощью фототехники, которая не работает в автоматическом режиме и используется исключительно во время административного задержания по отношению к задержанному.

Анализируя подзаконные нормативно-правовые акты, отметим, что на данный момент вообще отсутствуют нормы, которые регламентировали бы фотографирование лиц, их дактилоскопирование именно полицейскими. Единственный нормативно-правовой акт, которым до сих пор пользуются полицейские, – это приказ МВД Украины от 11.09.2001 года № 785 «Об утверждении Инструкции о порядке функционирования дактилоскопического учета экспертной службы МВД Украины» [16]. В п. 1.5 Инструкции о порядке функционирования дактилоскопического учета экспертной службы МВД Украины указывается, что работники ОВД (*хотя согласно Закону Украины «О Национальной полиции», иным законодательным актам, в том числе и нормам Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти», Национальная полиция Украины есть центральный орган исполнительной власти, деятельность которой направляется и коорди-*

Репозиторий ВГУ

нируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел Украины согласно закону, и соответственно, не входит в структуру органов внутренних дел – отмечено нами. – *Н.С.*) в соответствии с действующим законодательством проводят дактилоскопирование лиц, которые: задержаны по подозрению в совершении преступления или за бродяжничество; заключены под стражу; обвиняются в совершении преступления; подданные административному аресту. И ни одного слова о задержанных.

Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что на протяжении уже более чем года, в соответствии с нормами Закона Украины «О Национальной полиции» не приведены ведомственные нормативно-правовые акты, не внесены изменения или не утвержден новый приказ, нормы которого регламентировали бы процедуры дактилоскопирования, фотографирования, отобрания образцов ДНК, иных биоматериалов или проведения антропологических измерений и т.д.

Отдельно отметим, что как вариант установления личности можно было использовать возможности подразделений гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц, которые были в составе органов внутренних дел. Однако в связи с реформированием МВД, указанная служба была выделена из состава МВД и на ее основании создан новый центральный орган исполнительной власти – государственная миграционная служба. И теперь, чтобы узнать персональные данные на лицо (проверить лицо), необходимо пройти весь бюрократический процесс – подача запроса, получение ответа, а между этим промежуток времени от 3 до 30 дней, что всецело «укладывается» в сроки административного задержания – 3 часа.

За исключением всего сказанного, действующее законодательство гарантирует лицам, подверженным административному задержанию, право на бесплатную правовую помощь. Исследуем это направление, возможно, в нем можно найти ответ на вопрос, а что же входит в содержание понятия «сведения о личности задержанного».

Согласно с п. 3 ч. 1 ст. 14 Закона Украины «О бесплатной правовой помощи» от 2 июня 2011 года [17] право на бесплатную вторичную правовую помощь согласно этому закону и другим законам Украины имеют лица, к которым применено административное задержание, – на правовые услуги, предусмотренные пунктами 2 и 3 ч. 2 ст. 13 Закона Украины «О бесплатной правовой помощи», а именно, на осуществление представительства интересов лиц, которые имеют право на бесплатную вторичную правовую помощь, в судах, других государственных органах, органах местного самоуправления, перед другими лицами; составление документов процессуального характера. В Порядке информирования центров из предоставления бесплатной вторичной правовой помощи в случаях задержания, административного ареста или применения меры пресечения в виде держания под стражей, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 декабря 2011 года № 1363 [18], указывается, что немедленно после фактического задержания лица субъект представления информации сообщает соответствующему региональному центру по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи такие сведения: фамилия, имя, отчество и дата рождения задержанного лица (если они известны). Таким образом, видим, что указанные сведения о лице задержанного лишь частично соотносятся с теми, которые установлены в приказе МВД Украины от 06.11.2015 года № 1376. Указанное несоответствие, на наш взгляд, связано с положениями ч. 2 ст. 261 КУоАП, а именно то, что о месте пребывания лица, задержанного за совершение административного правонарушения, немедленно сообщаются его родственники, а по его просьбе, также владелец соответствующего предприятия, учреждения, организации или уполномоченный им орган. Подобное предписание, но только не императивного характера, содержится и в ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ, где указывается, что по просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

Заключение. Подытоживая исследования, направленные на установление содержания понятия «сведения о лице задержанного», приходим к выводу о том, что действующее законодательство не дает исчерпывающего ответа на указанный вопрос. Вследствие такого состояния вещей органы исполнительной власти стараются всячески «подогнать» нормативно-правовые акты к ведомственным интересам. Помимо указанного обстоятельства, позитивное право не дает ответа и на вопрос о механизме установления сведений о лице задержанного. Ведь отсутствуют нормативные предписания, которые определяли бы права уполномоченных лиц на конкретные действия, направленные на установление личности: фотографирование, дактилоскопирование, получение иных данных, по которым можно идентифицировать личность, в том числе и доступ к информационным ресурсам иных органов исполнительной власти, которые обладают соответствующими данными, позволяющими установить личность задержанного.

Кто-то теперь скажет, что нет ничего проще, чем установить личность. Вот элементарная

Репозиторий ВГУ

задача правоприменительной практики: в ночное время в сквере правоохранители увидели человека, чьи действия содержали признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 173 КУоАП или ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство). Человек находится в сквере один, при нем отсутствуют какие-либо документы. Каким образом установить личность правонарушителя? Очевидно, что согласно нормам административно-деликтного законодательства есть все основания для его задержания. Последний задерживается на 3 часа, о факте задержания сообщается в центр предоставления бесплатной вторичной правовой помощи. И какие же действия могут предпринять полицейские, направленные на установление личности задержанного, в условиях, когда правонарушитель отказывается от общения с правоохранителями (ведь у лица нет обязанности называть свои персональные данные при общении). По сути, правоохранители в рамках действующего законодательства не имеют практических прав, в рамках существующих полномочий, которые позволили бы на протяжении 3 часов установить личность. Вот почему Internet-сеть изобилует роликами, в которых обличают несостоятельность и некомпетентность должностных лиц правоохранительных органов по установлению лиц задержанных и, соответственно, правонарушителей. Но ведь это не непрофессионализм, а отсутствие законодательного регулирования указанного вопроса.

При этом считаем, что использование «креативных» подходов к установлению личности задержанного, толкованию норм, связанных с ограничениями или, что еще более опасно, лишениями отдельных прав, свобод и интересов личности, и, тем более, к такому правоприменению недопустимо. Только тогда можно говорить о правовом государстве, о гарантированности защиты гражданина в таком государстве, когда его уполномоченные на применение государственного принуждения органы и должностные лица будут действовать исключительно в соответствии с нормами действующего законодательства, а не пользоваться коллизиями, пробелами в законодательстве в целях достижения хотя и социально значимых целей, однако внеправовыми методами.

Действительно, основное внимание сосредотачивается вокруг социально-экономических вопросов правового регулирования, остальные – оттесняются на второй, третий и т.д. планы. Но как можно заботиться о повышении социальных стандартов жизни человека, когда государство оставляет за собой возможности своевольного ограничения прав, свобод и интересов личности без всякого их правового регулирования.

Таким образом, считаем, что необходимо провести инвентаризацию нормативных документов, связанных с ограничениями прав, свобод и интересов личности в производстве по делам об административных правонарушениях. На наш взгляд, необходимо: 1) Общую часть КУпАП дополнить статьей «Сведения о личности, в отношении которой составляется протокол», в которой прямо предусмотреть необходимые и достаточные данные о лице, которые необходимы для установления его личности, составления протокола, а также не допустить необоснованного собирания, хранения и использования персональных данных такого лица; 2) Главу 20 КУоАП «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» дополнить статьей 261[1] «Момент административного задержания», в которой предусмотреть, что лицо является задержанным с момента, когда оно силой или через подчинение приказа вынуждено оставаться рядом с уполномоченным служебным лицом или в помещении, определенном уполномоченным служебным лицом. В указанной статье предусмотреть условия, порядок и сроки доставления, а также то, что время доставления охватывается временем административного задержания; 3) предусмотреть права и обязанности задержанных лиц, в отношении которых составляется протокол об административном задержании, на информацию; 4) законодательно определить права и обязанности уполномоченных на административное задержание органов и их должностных лиц по применению мер по установлению личности задержанного (какие меры можно проводить, какую информацию и документы истребовать).

Подытоживая сказанное, отметим, что без качественного нормативного регулирования процедуры задержания невозможно обеспечение в первую очередь права на свободу и неприкосновенность, а также иных естественных, социальных прав человека и гражданина. Исключительно законность деятельности уполномоченных на административное задержание органов власти и их должностных лиц, направленная на охрану и защиту прав, свобод и интересом личности, может обеспечить реализацию принципа верховенства права в административно-деликтном праве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / [Н.В. Варламова [и др.]]; под общ. ред. акад. РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
2. Шаблинский, И.Г. Развитие российского конституционного права в 2009–2014 гг. и состояние демократических институтов / И.Г. Шаблинский // Всероссийский научный журнал «Вопросы правоведения». – 2016. – № 1. – С. 46–64.

Репозиторий ВГУ

3. Алексеев, С.С. Собрание сочинений: в 10 т. [+ Справ. том] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – Т. 7: Философия права и теория права. – 520 с.
4. Петрухин, И.Л. Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение (Общая концепция. Неприкосновенность личности) / И.Л. Петрухин. – М.: Наука, 1985. – 240 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 року. – Режим доступа: URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1446125276443275. – Дата доступа: 28.01.2017.
6. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 года. – Режим доступа: http://www.constitution.ru/. – Дата доступа: 23.01.2017.
7. Конституция Республики Греция от 09.06.1975 года. – Режим доступа: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z2021_page_10.html. – Дата доступа: 23.01.2017.
8. Конституція Польської Республіки від 02.04.1997 року. – Режим доступа: http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoyu-movoyu/. – Дата доступа: 23.01.2017.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від (статті 1–212-20). – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1433742303206053. – Дата доступа: 28.01.2017.
10. Рішення Конституційного Суду від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі № 1-28/2011 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). – Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11/print1390926143426642. – Дата доступа: 29.01.2015.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України»: чинне законодавство з 19 листопада 2012 року: (офіц. текст). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2012. – 382 с. – (Кодекси України).
12. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 06.11.2015 року № 1376. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/print1443603211548810. – Дата доступа: 23.01.2017.
13. Про громадянство України: закон України від 18.01.2001 року. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/print1452685568107177. – Дата доступа: 23.01.2017.
14. Про внесення змін і доповнень до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження»: постанова Верховної Ради України від 02.09.1993 року № 3423-XII. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3423-12. – Дата доступа: 23.01.2017.
15. Закон України «Про Національну поліцію»: набирає чинності з 7 листопада 2015 року. – Х.: Право, 2015. –84 с.
16. Про затвердження Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України: наказ МВС України від 11.09.2001 року № 785. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1066-01/print1452685568107177. – Дата доступа: 23.01.2017.
17. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 2 червня 2011 року. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/print1433742303206053. – Дата доступа: 28.01.2017.
18. 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 грудня 2011 року № 1363. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF/print1452685568107177. – Дата доступа: 28.01.2017.

Поступила в редакцию 08.09.2017 г.

Репозиторий ВГУ