



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3047а від 31.08.2020
Народні депутати України
Д. Монастирський та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту»

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки, законопроект спрямований на удосконалення законодавства у сфері відбування адміністративного арешту. Для досягнення вказаної мети у законопроекті шляхом прийняття Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту» пропонується визначити: порядок поміщення особи до ізолятора тимчасового тримання, призупинення та закінчення відбування адміністративного арешту, права та обов'язки заарештованих осіб та керівників, працівників ізолятора тимчасового тримання, основні вимоги до матеріально-побутового та медичного забезпечення заарештованих осіб, а також внести доповнення до ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію» щодо повноважень поліції з конвоювання та тримання осіб в ізоляторах тимчасового тримання засуджених (п.п. 32, 33 ч. 1 ст. 23 Закону в новій редакції).

Підтримуючи необхідність удосконалення законодавства щодо правового регулювання процедури виконання адміністративного арешту, Головне управління у той же час не може погодитись із запропонованим у проекті способом його здійснення. Йдеться, зокрема, про таке.

1. Аргументом на користь прийняття Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту» у пояснювальній записці наводиться наявність у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) припису, згідно з яким відбування адміністративного арешту провадиться за правилами, встановленими законами України (ч. 3 ст. 327 КУпАП). З цього приводу необхідно зазначити, що КУпАП прийнято у 1984 році за часів існування СРСР, і багато його положень, як і норма ч. 3 ст. 327 КУпАП, відповідали тогочасним умовам, методам та способам правового регулювання суспільних відносин і не зазнали необхідного перегляду та змін.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 5 квітня 2001 року у ч. 3 ст. 327 КУпАП слова «законодавством СРСР» було замінено на слова «законами України» (п. 131 розділу I вказаного Закону). Очевидно, що така заміна здійснювалася без визначення її необхідності та доцільності, а стосувалась термінологічної заміни назви держави. У зв'язку з цим Головне управління вважає за необхідне наголосити, що нині КУпАП потребує системного підходу та оновлення нормативно-правових приписів з урахуванням зміни суспільних відносин, принципів права та структури законодавства України, а не часткового внесення змін та регулювання окремих питань.

2. На наш погляд, прийняття нових первинних законодавчих актів (як це пропонується даним законопроектом) необхідно здійснювати лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) існуючими нормами права, або для впорядкування шляхом систематизації нормативно-правового матеріалу з метою полегшення і спрощення користування ним. КУпАП якраз і мав на меті звести правові норми в один нормативно-правовий акт та шляхом кодифікації вичерпно врегулювати суспільні відносини щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності. Натомість, поданим на розгляд проектом пропонується фактично виокремити на рівні окремого закону одну зі сфер предмету правового регулювання КУпАП, а саме – виконання адміністративного стягнення у виді адміністративного арешту.

Враховуючи те, що адміністративний арешт є одним із видів адміністративних стягнень (див. п. 7 ч. 1 ст. 24, ст. 32 КУпАП), то в подальшому може постати питання необхідності врегулювання і правил виконання інших видів адміністративних стягнень (виправних робіт, суспільно корисних робіт, штрафу та ін.) на рівні окремих законодавчих актів. Разом з тим, наявність значної кількості законів, предмет регулювання яких перетинається, а правові норми – повторюються, негативно впливає на правозастосовчу практику та є порушенням принципу системності законодавства, який, зокрема, виключає множинність законів з одних і тих же питань.

У даному контексті звертаємо увагу на те, що у п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачається, що виключно законами України встановлюються «судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; *порядок виконання судових рішень*; засади організації та діяльності адвокатури». Наразі виконання постанов про накладення адміністративних стягнень врегульовано у розділі V КУпАП, у главі 32 якого визначається порядок провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті. Тобто, чинна редакція КУпАП цілком відповідає положенням Конституції України та регулює порядок виконання судових рішень про адміністративні правопорушення. Тому у випадку необхідності,

наявності колізій або прогалин у правовому регулюванні порядку виконання адміністративного стягнення у виді адміністративного арешту, більш доцільним, на наш погляд, було б внесення змін до КУпАП, а не прийняття окремого законодавчого акта.

3. Відповідно до загальних засад правової доктрини закон є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, який регулює *найбільш важливі відносини* у певній сфері суспільного життя шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Насамперед необхідно зазначити, що використання в назві проекту терміну «правила» не характерне для законодавчих актів, а більш прийнятне для підзаконних нормативно-правових актів. Основні ж положення поданого проекту врегульовують окремі процедурні питання, такі як: порядок поміщення особи до ізолятора тимчасового тримання та проведення огляду особи (ст. 5), вимоги до будівлі та приміщення ізолятора тимчасового тримання (ст. 9), порядок надання медичної допомоги заарештованій особі (ст. 10), здійснення відеоспостереження в ізоляторах тимчасового тримання (ст. 14). При цьому, більшість таких положень нині врегульовано Правилами внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України (затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 02.12.2008 № 638), що відповідає вертикальній структурі законодавства та принципу його субординації.

Крім того, положення проекту Закону багато в чому повторюють норми глави 12 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку виконання кримінального покарання у виді арешту. Це дає підстави вважати, що адміністративний арешт від кримінального покарання у виді арешту відрізняється тільки місцем тримання. Такі висновки неодноразово робив і Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), зазначаючи, що адміністративне правопорушення, санкція якого передбачає стягнення у виді адміністративного арешту, вважається по суті, кримінальним, а тому таким, що вимагає забезпечення всіх гарантій ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (рішення ЄСПЛ у справі «Гурепка проти України»)¹. З огляду на наведене вище вважаємо, що нині КУпАП потребує комплексного оновлення як складів правопорушень, так і наявних адміністративних стягнень та порядку їх виконання (у тому числі, й адміністративного арешту).

4. Певні зауваження викликає також низка запропонованих у проекті положень.

4.1. У ч. 2 ст. 5 проекту визначається необхідність проведення медичного огляду особи перед поміщенням до ізолятора тимчасового тримання. При цьому, «у разі виявлення під час такого огляду медичних протипоказань щодо поміщення особи до ізолятора тимчасового тримання, перелік яких визначається Міністерством охорони здоров'я України, керівництво відокремленого структурного підрозділу територіального органу поліції

¹ Європейський Суд з прав людини. Друга секція. Справа «Гурепка проти України» від 06.09.2005. // URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/980_437#Text

звертається до суду з клопотанням про відстрочку виконання відповідної постанови *на строк до одного місяця*». Ймовірно, що строк відстрочки постанови про застосування адміністративного арешту повинен бути рекомендований лікарем, що здійснював медичний огляд, оскільки тривалість захворювань може відрізнятися.

4.2. У ч. 5 ст. 5 проекту зазначається, що «в осіб, які поміщаються до ізолятора тимчасового тримання, тимчасово вилучаються цінні речі, документи, кошти, а також предмети, не дозволені для зберігання в приміщеннях для відбування адміністративного арешту». При цьому, не передбачається складання офіційного акта про вилучення речей та засвідчення такого акта підписом особи, у якої вилучаються речі, хоча при поверненні речей підпис заарештованої особи вимагається (ст. 12 проекту).

4.3. У ч. 4 ст. 10 проекту зазначається, що «у разі необхідності працівники ізолятора тимчасового тримання через заклади охорони здоров'я забезпечують надання заарештованим особам антиретровірусної, інсулінової терапії та лікування препаратами замісної підтримувальної терапії в порядку, визначеному законодавством України». На нашу думку, у даному випадку мало б йтися про необхідність забезпечення заарештованій особі визначеної лікарем терапії, оскільки при наявному формулюванні особі може бути не надано необхідної медичної допомоги.

4.4. Згідно з ч. 5 ст. 10 проекту, у разі погіршення стану здоров'я та необхідності надання особі, яка відмовилась від вживання їжі, медичної допомоги в умовах стаціонару вона за висновком лікаря підлягає госпіталізації до закладу охорони здоров'я. Проте така норма не враховує необхідність надання згоди заарештованої особи на госпіталізацію до закладу охорони здоров'я. Відповідно до ст. 43 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» *«згода інформованого відповідно до статті 39 цих Основ пацієнта необхідна для застосування методів діагностики, профілактики та лікування. ... Згода пацієнта чи його законного представника на медичне втручання не потрібна лише у разі наявності ознак прямої загрози життю пацієнта за умови неможливості отримання з об'єктивних причин згоди на таке втручання від самого пацієнта чи його законних представників»*.

4.5. Відповідно до ч. 1 ст. 11 проекту «строк відбування адміністративного арешту обраховується з моменту поміщення особи до ізолятора тимчасового тримання». Проте ця норма не враховує положення ч. 2 ст. 327 КУпАП, в якій передбачається, що «строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту». У випадку прийняття пропонованої норми, може виникнути ситуація неоднозначного її застосування та, зрештою, необґрунтоване збільшення строку відбування особою адміністративного арешту.

4.6. Викликає зауваження можливість здійснення відеоспостереження в ізоляторах тимчасового тримання (ст. 14). Хоча у проекті й передбачається, що це необхідне для забезпечення дотримання прав, свобод та законних

інтересів заарештованих осіб, запобігання, виявлення, припинення та документування правопорушень, проте виникає ймовірність здійснення відеоспостереження у неприйнятних для заарештованої особи місцях та без її згоди.

5. Закон як нормативно правовий акт вищої юридичної сили повинен бути написаний ясною та доступною мовою, а структура викладу норм права – бути логічною та оптимальною. Проте у проекті наявна низка редакційних та термінологічних вад, на які звертаємо увагу.

5.1. Оскільки словосполучення «відбування адміністративного арешту» стосується особи, яка його відбуває (тобто, заарештованої особи), то більшість норм у зв'язку з цим сформульовано некоректно (див, наприклад, ст. 3 «Принципи відбування адміністративного арешту»). Адже у цьому випадку мова мала б йти про *порядок виконання* постанови суду про застосування адміністративного арешту.

5.2. При визначенні поняття «привід» у ст. 1 проекті відсутня вказівка на його здійснення саме за рішенням суду, про що вірно зазначено у проекті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту»» (реєстр № 3048а від 31.08.2020), предмет регулювання якого безпосередньо пов'язаний з проектом, що розглядається.

5.3. У ст. 3 проекту визначений такий принцип відбування адміністративного арешту, як недискримінація. У свою чергу, в ч. 2 ст. 3 проекту зазначається, що «не допускається проявів дискримінації за будь-якою ознакою та надання пільг чи переваг», що є деталізацією принципу недискримінації та виглядає зайвим.

5.4. Стаття 9 проекту має назву «Матеріально-побутове забезпечення заарештованих осіб», проте у ній викладені норми щодо відповідності приміщень та будівель ізоляторів тимчасового тримання санітарним вимогам, що безпосередньо не стосується матеріально-побутового забезпечення заарештованих осіб.

5.5. У п. 3 ч. 2 ст. 13 проекту передбачається, що керівництво та працівники ізолятора тимчасового тримання зобов'язані забезпечити належну охорону та режим тримання заарештованих осіб, а відповідно до п. 6 цієї ж статті – забезпечувати дотримання встановленого розпорядку дня в ізоляторі тимчасового тримання. Вочевидь режим тримання заарештованих осіб повинен передбачати й розпорядок дня, а тому така деталізація у даному випадку є недоречною.

5.6. У ч. 1 ст. 14 зазначається мета здійснення відеоспостереження в ізоляторах тимчасового тримання. Зазначимо, що закон встановлює загальнообов'язкові правила поведінки, а включення подібних пояснень до його тексту надає законодавчим приписам некатегоричного, дискусійного забарвлення.

5.7. У проекті відсутнє уніфіковане вживання термінів, що може призвести до їх неоднозначного тлумачення. Зокрема, у ч. 2 ст. 10 проекту вживається поняття «екстрена медична допомога», при цьому, у ч. 3 цієї ж статті йдеться про екстрену (швидку) медичну допомогу.

6. Розглядаючи запропоновані проектом зміни до Закону України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) (див. нові п. п. 32, 33 ч. 1 ст. 23 Закону в редакції проекту), Головне управління звертає увагу на таке.

6.1. Наділення Національної поліції повноваженнями з конвоювання осіб, затриманих за підозрою в учиненні кримінального правопорушення, узятих під варту, обвинувачених або засуджених до позбавлення волі, а також охорони їх у залі суду та у випадках, передбачених законом, виходить за межі предмету правового регулювання проекту Закону, оскільки безпосередньо не стосується відбування адміністративного арешту.

6.2. Звертаємо увагу на те, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону поліція уповноважена *доставляти у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення*. У зв'язку з цим запропоноване доповнення ч. 1 ст. 23 Закону новим пунктом 32 не має правових підстав, адже є повторенням чинної норми.

6.3. Деяко некоректними (як з точки зору юридичної техніки, так і практики його застосування), на наш погляд, є положення абз. 2 п. 32 ч. 1 ст. 23 Закону (в редакції проекту), відповідно до якого «перелік місцевих загальних судів, відповідних установ попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, з/до яких поліцією здійснюється конвоювання таких осіб, визначається Міністром внутрішніх справ України». Адже у випадку створення нового органу (суду, установи попереднього ув'язнення тощо) вбачається необхідним своєчасне внесення змін до зазначеного переліку, оскільки у разі їх відсутності здійснювати таке конвоювання буде неможливим. На нашу думку, така залежність здійснення конвоювання від наявності або відсутності органу державної влади у зазначеному переліку може негативно вплинути на своєчасність здійснення правосуддя.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/164785 від 22.09.2020



203930