

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**БАТАНОВА Л. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри морського  
та митного права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 351.713:342.922:339.543(477)

**ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ  
ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ:  
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті розглядається адміністративне затримання за порушення митних правил, що є заходом адміністративного припинення. Визначено й надано характеристику певним підставам адміністративного затримання за порушення митних правил. Запропоновано вирішення законодавчих прогалин і проблем правового регулювання підстав та порядку адміністративного затримання за порушення митних правил, визначено оптимальні шляхи усунення виявлених недоліків.

**Ключові слова:** адміністративне затримання, порушення митних правил, заходи адміністративного припинення, підстави адміністративного затримання.

В статье рассматривается административное задержание за нарушение таможенных правил, что является мерой административного принуждения. Охарактеризованы некоторые основания административного задержания за нарушение таможенных правил. Предложено решение законодательных проблем и пробелов правового регулирования оснований и порядка административного задержания за нарушение таможенных правил, определены оптимальные пути устранения обнаруженных недостатков.

**Ключевые слова:** административное задержание, нарушение таможенных правил, меры административного принуждения, основания административного задержания.

The article deals with the administrative detention for violation of customs regulations, which is the measure of administrative coercion. Characterized some grounds of administrative detention for violation of customs regulations. The solution to the legislative issues and regulatory gaps grounds and procedure of administrative detention for violation of customs rules and the optimal ways to address identified deficiencies.

**Key words:** administrative detention, violation of customs regulations, measures of administrative coercion, grounds of administrative detention.

**Вступ.** На безпосередніх виконавців державної митної справи<sup>1</sup> покладено виконання широкого кола завдань та функцій щодо забезпечення захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення порушень митних правил, тому від наявності належ-



ного рівня правового забезпечення правоохоронного напрямку діяльності зазначених органів значною мірою залежить зміцнення законності та правопорядку під час переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України. Здійснюючи правоохоронну діяльність, митні органи (органи доходів і зборів до 1 березня 2014 р.) використовують різноманітні за своїм змістом і призначенням заходи боротьби з митними правопорушеннями. Найважливішими серед останніх є заходи адміністративно-примусового характеру, використання яких забезпечує безпосереднє попередження і припинення порушень митно-правових норм, притягнення винних до адміністративної відповідальності, усунення суспільно-шкідливих наслідків правопорушень тощо. Тому в умовах сьогодення на особливу увагу заслуговують питання застосування адміністративно-примусових заходів, що застосовують митні органи (органи доходів і зборів), зокрема й адміністративного затримання за порушення митних правил.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду підстав та порядку адміністративного затримання за порушення митних правил присвячено наукові роботи вчених-адміністративістів Ю.П. Битяка, С.В. Ващенко, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Д.П. Калаянова, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко. Серед представників митно-правової науки необхідно відзначити праці таких відомих учених, як Є.В. Додін, С.Ю. Дьоміна, А.А. Мудров, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, В.В. Ченцов, проте цієї теми зазначені правники торкалися лише поверхово, вона не стала предметом комплексних наукових досліджень у цій галузі права, на відміну від наукових розробок, які здійснювались у межах адміністративного права.

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення основних прогалин і проблем правового регулювання підстав та порядку адміністративного затримання за порушення митних правил, а також визначення оптимальних шляхів усунення виявлених недоліків.

**Результати дослідження.** Згідно зі ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканість. У ч. 3 цієї норми визначено, що кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість із моменту затримання захищати себе особисто й користуватися правовою допомогою захисника [1]. Таким чином, Конституція України визначає, що в разі вчинення злочину або адміністративного проступку держава в необхідних випадках може застосовувати заходи примусового характеру.

Протиправна поведінка громадян може виявлятися у скоєнні адміністративного правопорушення або в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб. Це зумовлює необхідність застосування державними органами або посадовими особами до певних суб'єктів різноманітних засобів припинення антигромадських діянь, а також адміністративних проступків. Серед засобів адміністративного примусу заходи адміністративного припинення, що використовуються в адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування зумовлене потребою швидкого та ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави і громадських об'єднань [2, с. 163].

Сама назва «заходи адміністративного припинення», як зазначає В.К. Колпаков, вказує на їх цільове призначення – припинення неправомірної поведінки. Їх призначення полягає в наступному: а) припиненні протиправної поведінки; б) усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; в) створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [3, с. 281].

<sup>1</sup> Це митні органи у зв'язку з відновленням діяльності Державної митної служби та Державної податкової служби України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» від 1.03.2014 р. № 67 (Урядовий кур'єр (офіційне видання) від 12.03.2014 р. № 45).



Метою застосування заходів адміністративного припинення є наступне: 1) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів та об'єктивно протиправних діянь); 2) запобігання вчиненню нових правопорушень; 3) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; 4) усунення шкідливих наслідків правопорушення; 5) відновлення попереднього правомірного стану [4, с. 422].

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно провести відповідно до характеру сфери застосування. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи – заходи загального і спеціального призначення. Заходи адміністративного припинення загального призначення поділяються, виходячи з мети їх застосування, на самостійні (оперативні) й допоміжні (забезпечувальні) [4, с. 422-423]. До останніх належать заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виходячи з нормативно визначених конкретних завдань провадження, функціями заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження є, по-перше, адміністративно-процесуальне припинення, по-друге, формування доказової бази, по-третє, забезпечення виконання постанов у справі. З огляду на вищенаведене можна зазначити, що функція адміністративно-процесуального припинення більш за все притаманна таким заходам, як доставлення порушника й адміністративне затримання [5, с. 127].

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що це не самостійні, а допоміжні заходи впливу; їх застосування забезпечується створенням умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – до кримінальної) [4, с. 425].

На думку А.П. Коренева, заходи адміністративно-процесуального припинення полягають у примусовому обмеженні свободи пересування особи, що скоїла правопорушення, з метою припинення порушення та забезпечення виконання нею процесуальних обов'язків [6, с. 250].

Таким чином, поняття «заходи адміністративного припинення» є загальним, порівняно з іншими синонімічними дефініціями – «заходи забезпечення провадження», «заходи «адміністративно-деліктних проваджень», «заходи адміністративно-процесуального припинення» тощо, які є похідними.

Одним із найбільш суворих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є адміністративне затримання – це один із примусових заходів загального призначення, що створює необхідні передумови для забезпечення адміністративного провадження, тобто є допоміжним.

На думку М.І. Миколенка, адміністративне затримання – це короткочасне обмеження волі особи, яка скоїла адміністративний проступок, що пов'язане з її примусовим утриманням протягом часу, визначеного законом, у спеціальних приміщеннях уповноважених органів [7, с. 127].

Відповідно до ч. 1 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 і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими й маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських



препаратів, що знижують їх увагу і швидкість реакції [8]. Таким чином, адміністративне затримання – це один із заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, правовою основою для застосування якого законодавець визнає КУпАП та інші закони, зокрема й Митний кодекс України.

Адміністративному затриманню за порушення митних правил присвячена глава 70 Митного кодексу України 2012 р. (далі – МК), що складається лише з однієї статті, яка присвячена меті та порядку застосування адміністративного затримання [9]. Така «надмірна» увага законодавця до цього примусового заходу викликає ряд нарікань із боку посадових осіб митниць під час його застосування. Підтвердженням цього факту є те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення, зокрема глава 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», піддає більш детальній правовій регламентації зазначений захід. Крім того, немає достатнього правового регулювання й на рівні підзаконних актів Державної митної служби України (Міністерства доходів і зборів України), крім затвердженого бланку протоколу про адміністративне затримання та рішення керівника або його заступника про його проведення. Хоча зазначений захід безпосередньо пов'язаний із реалізацією громадянами своїх природних прав на особисту недоторканість, обмеженням права на пересування тощо та в разі неправомірного або неправильного застосування може призвести до оскарження неправомірних дій із боку посадових осіб митниць.

Проте застосування положень КУпАП під час адміністративного затримання саме за порушення митних правил є достатньо проблематичним, хоча й МК України дозволяє під час провадження у справах про порушення митних правил користуватися адміністративним законодавством у частині, що не регламентована Митним кодексом, проте зазначені норми КУпАП не визнають посадових осіб митниць суб'єктами адміністративного затримання.

У ч. 1 ст. 507 МК України визначено «мету» адміністративного затримання, проте, на наш погляд, у зазначеній нормі більш доцільним було б використання такого поняття як «підстави» адміністративного затримання. До підстав адміністративного затримання законодавець відносить наступне: 1) припинення порушення митних правил; 2) встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил; 3) для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його не можливо скласти на місці вчинення правопорушення.

Виходячи з вищенаведеного, достатньо суперечливою є позиція авторів коментаря до Митного кодексу України, які відзначають, що адміністративне затримання здійснюється посадовою особою митниці для документування всіх обставин здійсненого порушення митних правил у випадках вчинення опору, спроби знищення безпосередніх предметів правопорушення або запобігання втечі правопорушника з метою притягнення його до відповідальності у встановленому законом порядку [10, с. 649].

Формулювання законодавцем ч. 1 ст. 507 МК України, в якій зазначено, що «допускається адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення, на строк до трьох годин», припускає можливість адміністративного затримання правопорушника за кожний факт порушення митних правил, і поширюється як на триваючі, так і на нетриваючі правопорушення, що, на наш погляд, є не зовсім правильним, оскільки в деяких випадках застосування адміністративного затримання фізично є неможливим (наприклад, ст. 473 МК України «Пересилання через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях товарів, заборонених до такого пересилання»). Тому вважаємо за доцільне за аналогією зі ст. 262 КУпАП в МК України визначити перелік норм (а їх всього 18), які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил, за якими адміністративне затримання може бути застосоване. Вважаємо, що до них необхідно віднести ті, які мають найбільшу суспільну шкідливість, зокрема недекларування, дії, спрямовані на



переміщення товарів і транспортних засобів із приховуванням від митного контролю або поза митним контролем, тощо.

Другою підставою для адміністративного затримання є встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил. Зазначена підстава зобов'язує посадових осіб митниці встановити всі необхідні анкетні дані про правопорушника з метою складення не лише протоколу про адміністративне затримання, а й інших документів під час провадження у справах про порушення митних правил, однак не визначає перелік тих документів, які б посвідчували особу правопорушника. Хоча й МК України не забороняє порушувати справу про порушення митних правил за фактом виявленого правопорушення, проте під час розгляду справи зазначені справи повертаються до митниці для проведення додаткової перевірки.

Третьою підставою законодавець визначає, що для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його не можливо скласти на місці вчинення правопорушення, дозволяється затримання правопорушника. У більшості випадків затримання правопорушників зазначена підстава застосовується щодо тих порушень митних правил, які скоєні поза зоною митного контролю, проте існують й обставини, коли зазначений захід застосовується в тимчасових зонах митного контролю, зонах спрощеного митного контролю тощо.

Перелік підстав для адміністративного затримання є вичерпним, та всі вони пов'язані лише й виключно із фактом скоєння порушень митних правил, тобто посадові особи митниці мають право на затримання лише у випадках, пов'язаних зі скоєнням порушень митних правил. Щодо інших видів адміністративних правопорушень, а саме порушення громадського порядку та громадської безпеки в зонах митного контролю, незаконного перетинання державного кордону тощо, повноважень щодо затримання у посадових осіб митниці немає, а відтак вони лише зобов'язані повідомити уповноважені органи про факти протиправної поведінки громадян.

Законодавцем також встановлено, що «працівники правоохоронних органів та військовослужбовці повинні надавати допомогу посадовим особам митниці, які здійснюють адміністративне затримання, в разі вчинення опору або спроби втечі особи, яка підлягає затриманню, з місця події». На наш погляд, визначення лише двох випадків надання допомоги є нелогічним, оскільки суттєво обмежує обсяг допомоги під час затримання правопорушників, наприклад, у зв'язку із проведенням спільних операцій тощо. Крім того, в умовах сьогодення в чинному законодавстві не визначено перелік тих органів, які мають статус правоохоронного, та не визначено рід військ військовослужбовців, які зобов'язані надавати таку допомогу, хоча за логікою законодавця, саме військовослужбовці прикордонної служби України зобов'язані надавати таку допомогу.

Строк адміністративного затримання, як вже зазначалося вище, складає три години й обчислюється з моменту доставлення особи до службового приміщення митниці або до іншого приміщення. Виходячи з положень КУпАП, доставлення правопорушника (ст. 259) є ще одним заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча прямо ним і не визнається. Проте вказана норма визначає порядок доставлення, органи, які мають таке право, часові межі тощо, однак у ній немає вказівки про те, які саме органи мають право на доставлення правопорушників. Таким чином, питання правового регулювання доставлення правопорушників за порушення митних правил, що передує адміністративному затриманню, залишено поза увагою законодавця.

**Висновки.** Заходи адміністративного припинення, які були розглянуті, припиняючи, перериваючи протиправну поведінку, тим самим запобігають вчиненню нових правопорушень.

Адміністративне затримання за порушення митних правил не вважається процесуальною дією, що використовується під час провадження у справах про порушення митних правил, а є заходом адміністративного припинення загального призначення, тобто має допоміжний характер щодо забезпечення зазначеного виду провадження.



На наш погляд, застосування адміністративного затримання за порушення митних правил має спиратися на єдині, законодавчо закріплені положення, які встановлюють чітко визначені підстави й порядок його проведення. Із цією метою доцільно усунути колізійність норм митного й адміністративного законодавства під час застосування адміністративного затримання. Крім того, оновлені законодавчі положення щодо порядку та підстав адміністративного затримання слід деталізувати на рівні підзаконних актів.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю.П.Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / В.Б. Авер'янов. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
6. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, 1998. – 335 с.
7. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А.И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, 46-47, 48. – Ст. 552.
10. Митний Кодекс України : науково-практичний коментар / А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний, Р.А. Калюжний та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 757 с.

