

**Список літератури:** 1. Концепція адміністративної реформи в Україні. К., 1998. 2. Тищенко Н.М. Адміністративно-правовий статус громадянина України: проблеми теорії і пути совершенствования. Х.,1998. 3. Колпаков В. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. 2002. № 4. 4. Тарасова В.А. Процессуальная форма деятельности органов специального обеспечения//Сов.гос. и право.1973.№11; Алексеев С.С. Социальная ценность права в социалистическом обществе. М.,1971. 5. Гетьман А.П. Процесуальні норми і відносини в екологічному праві. Х., 1994. 6. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. 7. Лучин В.О. Процесуальні норми в радянському державному праві. М., 1976. 8. Лейст О.Э. Санкції і відповідальність по радянському праву (теоретичні проблеми). М., 1981.

*Надійшла до редколегії 09.08.05*

*В.В. Половніков*

### **ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ ТА ТЕРМІНИ ТРИМАННЯ ОСІБ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ**

З метою виконання управлінських завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону (далі ДК) та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні особовий склад Державної прикордонної служби (далі ДПС) України вступає в численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами.

На ДПС покладене значне коло завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку на ДК, попередження і припинення порушень законодавства про ДК України, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. Переважну більшість зазначених завдань ДПС реалізує в ході здійснення адміністративної діяльності, тобто під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу.

У правоохоронній діяльності ДПС використовують різноманітні організаційні, технічні, виховні та інші засоби, особливе місце серед яких займають правові, зокрема, адміністративно-правові засоби боротьби з правопорушеннями. Найважливішими серед останніх є заходи адміністративного примусу, використання яких забезпечує безпосереднє попередження, виявлення і припинення порушень правових норм, притягнення винних до юридичної відповідальності, усунення шкідливих наслідків правопорушень, а в кінцевому підсумку – зміцнення законності і правопорядку.

Необхідність використання адміністративного примусу в правоохоронній діяльності ДПС передбачена обов'язками, визначеними у статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Згідно із ст.20 вказаного закону, органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам ДПС України, які відповідно до їх службових обов'язків можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, надається право здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки,

визначені законами, та тримати осіб в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях [1].

Адміністративне затримання є найбільш розповсюдженим заходом адміністративного примусу, що застосовується ДПС при виконанні покладених на неї завдань. Правомірність його застосування в тих або інших ситуаціях на ДК цілком залежить від професійної компетентності представників ДПС, знань ними теорії та практики виконання заходів адміністративного примусу, вмінь визначати підстави для адміністративного затримання тощо.

Наукові дослідження питань, що стосуються адміністративного примусу як методу управлінської діяльності, окремих видів заходів адміністративного примусу, особливо в діяльності правоохоронних органів, проводились і раніше.

У наукових працях 60-80-х рр. минулого століття (Д.М. Бахраха, І.І. Веремеєнка, І.О. Галагана, М.І. Єропкина, О.П. Ключніченка, О.П. Коренева, В.М. Манохіна, М.Я. Масленнікова, Р.С. Павловського, Л.Л. Попова, Ю.С. Рябова, О.П. Шергіна, В.А. Юсупова, О.М. Якуби та ін.) з'ясувалась сутність адміністративного примусу та визначалися підходи до його класифікації.

Проблемам адміністративного примусу в тій чи іншій мірі свої праці присвятили провідні вітчизняні вчені-адміністративісти В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, М.М. Дорогих, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, В.М. Самсонов, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа та ін.

Окремі аспекти адміністративного примусу в діяльності міліції було проаналізовано О.М. Бандуркою, Є.О. Безсмертним, Д.П. Каляновим, О.С. Фроловим та ін. Значний вклад у дослідження заходів адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції вніс А.Т. Комзюк [2].

Разом з тим єдиного підходу щодо визначення адміністративного примусу, включаючи і примус, котрий застосовується в правоохоронній діяльності міліції, ДПС та інших правоохоронних органів, в адміністративно-правовій науці так і не вироблено. Не повною мірою, на нашу думку, здійснено дослідження і такого заходу примусу в діяльності ДПС, як адміністративне затримання та особливостей щодо його застосування в охороні ДК.

Дискусії щодо поняття, мети, правових та фактичних підстав адміністративного затримання, термінів тримання осіб в адміністративному порядку продовжують мати місце і до сьогодні, що і визначає, на нашу думку, актуальність розгляду вище зазначеного питання. З'ясування сутності адміністративного затримання в правоохоронній діяльності ДПС має велике як теоретичне, так і практичне значення.

У першу чергу, доцільним є визначення поняття адміністративного затримання. Його відсутність у законодавстві України породжує різне розуміння даного терміна.

Адміністративне затримання, на думку М.І. Єропкина [3, с.137], В.Р. Кісіна [4, с.18], за своїм характером складається з примусового корот-

кочасного обмеження свободи дій і пересування громадян, які вчинили адміністративне правопорушення. Д.А. Гавриленко, О.І. Гракович розглядають його як короткочасне обмеження особистої свободи особи при настанні відповідних встановлених законом підстав [5, с.46]. Д.М. Бахрах адміністративним затриманням вважає короткочасне обмеження свободи, котре починається з моменту доставлення затриманого в чергову частину [6, с.24].

Узагальнюючи погляди вчених на питання про адміністративне затримання, С.Т. Гончарук визначає його як примусове, короткочасне обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян у вигляді тримання їх під наглядом у приміщенні міліції, громадських формувань, місцевих рад народних депутатів чи інших приміщеннях впродовж встановленого законом строку з метою встановлення особи правопорушника, здійснення спеціальної перевірки, припинення протиправної поведінки, складання протоколу [7, с.79].

Аналізуючи вищенаведені та інші визначення даного поняття, можна виділити найбільш характерні риси (ознаки, наслідки) адміністративного затримання: спричиняє примусове короткочасне обмеження свободи дій (перш за все пересування) громадян та знаходження (тримання) їх під наглядом у певному місці протягом встановленого законом строку. Щодо інших складових визначень поняття адміністративного затримання, то вони залишають місце для дискусії.

Найбільш важливим є визначення на законодавчому рівні того, чи можна вважати адміністративним затриманням особи її тримання протягом певного часу на місці події (фізичного захоплення) до прийняття рішення по конкретній ситуації? Які терміни тримання осіб до здійснення доставлення на місце складання протоколу про адміністративне правопорушення? Чи застосовується воно стосовно осіб, які не вчинили правопорушення та в яких випадках?

Адже примусове короткочасне обмеження свободи дій громадян та знаходження (тримання) їх під наглядом наступає фактично вже з моменту їх особистого затримання (фізичного захоплення). Аналогічний стан зберігається при виконанні доставлення особи до місця складання протоколу та протягом всього терміну її тримання.

Тому, як справедливо зазначає А.П. Коренев, під затриманням як адміністративним інститутом розуміється не тільки затримання органом міліції чи його представником тієї або іншої особи на місці затримання, а також доставлення і тримання її протягом встановленого законом строку в органі міліції, раді або іншому органі [8, с.252].

У зв'язку з тим, що не виключається можливість доставлення (супроводження) особи спочатку до штабу громадського формування з охорони громадського порядку і ДК, наприклад, а потім вже до органу ДПС України, виникає необхідність застосування доставлення декілька разів, що збільшує термін її затримання (тримання) та правообмежень.

Відповідно, здійснення адміністративного затримання може передбачати, в одному випадку, затримання фактичне (фізичне захоплення) і юридичне при наявності можливості складання протоколу про правопорушення на місці його вчинення; в іншому випадку, передбачати виконання трьох

окремих процедур: затримання фактичне (фізичне захоплення), доставлення і юридичне затримання (тримання).

Крім цього, О.М. Бандурка висловлює думку, що «під адміністративним затриманням розуміють також затримання, не пов'язане з адміністративним правопорушенням (неповнолітніх, які залишилися без опіки, осіб, що запідозрені у занятті бродяжництвом, іноземних громадян, які підлягають видворенню за межі України, психічно хворих тощо)» [9, с.10].

Тобто, фізичне захоплення та примусове доставлення (супроводження) може бути спрямовано не тільки на правопорушників, а й інших осіб, які не є правопорушниками, у передбачених законом випадках. Тому, на нашу думку, до ознак адміністративного затримання доцільно було б також віднести такі:

- застосовується не тільки у випадках вчинення правопорушення, але й в інших передбачених законом випадках;
- починається з моменту початку запровадження обмеження свободи дій (перш за все пересування) громадян та тримання їх під наглядом протягом встановленого законом строку;
- крім затримання у певному місці, включає також доставлення і тримання особи у визначених для цього місцях.

Положення про те, що доставлення застосовується тільки відносно порушника та з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, як це зазначено у статті 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [10], на нашу думку, потребує доопрацювання, зокрема, щодо можливості доставлення особи, яка не є правопорушником, у передбачених законом випадках.

З урахуванням вказаних ознак, адміністративне затримання – це примусове, короткочасне обмеження свободи дій (передусім, пересування) громадян та знаходження (тримання) їх у визначених місцях під наглядом компетентних органів на підставі та у порядку, встановленому законом.

Сутність адміністративного затримання полягає в здійсненні певної операції (процедури) виконання управлінського рішення щодо конкретної ситуації. Процедура визначає стадії, їх мету, послідовність і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Процедура адміністративного затримання особи передбачає необхідність його документального оформлення (фіксації даного акту) у виді протоколу про адміністративне правопорушення (затримання) і, як необхідних передумов для цього, – визначення мети, підстав і приводу для здійснення, строків необхідних для його реалізації.

Велике практичне значення при цьому має питання про підстави (мотиви) та мету адміністративного затримання.

Слід зазначити, що в законодавчому порядку поняття підстав або мотиву затримання не розкривається. Як зазначає В.Р.Кісін, під мотивами затримання слід розуміти конкретні факти і обставини, котрі обумовлюють необхідність і правомірність адміністративного затримання правопо-

рушника в кожному конкретному випадку, тобто мотиви затримання опосередковують мету та підстави застосування даного заходу, котрі і повинні зазначатися у протоколі про адміністративне затримання [4, с.18].

Але чи можна ототожнювати поняття мети та підстав адміністративного затримання або поєднувати їх? Юридична природа адміністративного затримання, як і іншого заходу адміністративного примусу, визначається перш за все метою, досягненню якої слугує даний правовий інститут.

Відповідно до статті 260 КУпАП метою адміністративного затримання є: припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Підстави адміністративного затримання у законодавстві виражені у виді випадків, в яких можливе його застосування. Так, відповідно до п.2 ст.262 КУпАП, адміністративне затримання провадиться органами прикордонної служби у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання ДК України, порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через ДК України, вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника ДПС України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і ДК, порушення правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, у внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України. Ці випадки наводяться (дублюються) і у п.2.1.2 Наказу Адміністрації ДПС України від 13.02.04 р., №148 «Про здійснення в Державній прикордонній службі України провадження у справах про адміністративні правопорушення».

Тобто, адміністративне затримання провадиться органами прикордонної служби у разі перерахованих правопорушень. Але, як видно з вищезазначеного кола цілей затримання, воно більш широке, ніж зазначені підстави його застосування. Адміністративне затримання, відповідно до статті 260 КУпАП, є заходом забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і допускається у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу...

Встановлення особи, наприклад, не є окремою метою та самоціллю адміністративного затримання і не може викликати його необхідність. Необхідність адміністративного затримання визначається необхідністю фіксації (документування) факту адміністративного правопорушення у відповідному протоколі з урахуванням неможливості його припинити за іншого способу для притягнення винного до відповідальності.

На нашу думку, підставою адміністративного затримання є (повинні бути) певні обставини, які визначають необхідність його застосування.

Адміністративне затримання є крайнім заходом, що застосовується за умов, коли інші заходи не досягли необхідного результату.

Такими підставами можуть бути:

- інформація отримана з засобів масової інформації, з повідомлень представників влади, членів громадських формувань з охорони громадського порядку і ДК або окремих громадян; інформація отримана під час дізнання або провадження у справах про адміністративні правопорушення про факти вчинення порушень законодавства про ДК України або про осіб, які їх вчинили;

- коли цю особу застали при вчиненні порушення або безпосередньо після його вчинення;

- коли очевидці прямо вкажуть на дану особу, що саме вона вчинила порушення законодавства про ДК України;

- коли в діях (бездіяльності) особи існує загроза суспільній безпеці, безпеці окремих громадян та їй самій, а запобігти цьому за іншого способу не уявляється можливим.

При наявності інших даних (коли на особі або на її одязі, при ній або в її діях (бездіяльності) буде виявлено явні сліди (ознаки) порушення законодавства про ДК України), що дають підстави підозрювати особу у вчиненні адміністративних правопорушень у сфері компетенції ДПС, її може бути затримано лише в тому разі, коли ця особа відмовилася підкоритися законним вимогам представника ДПС, намагалася втекти або коли не встановлено особи підозрюваного.

Під підставою, зазвичай, розуміють те, чим пояснюється, виправдовується вчинок, поведінка і т.ін. Тобто підставою є об'єктивна необхідність досягнення мети і завдань адміністративного примусу. Указівка законодавця на наявність права здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами, повинна передбачати, у яких випадках та при яких обставинах це здійснюється, при яких діях чи бездіяльності особи.

Відповідно, в правоохоронній діяльності ДПС можна виділити такі види адміністративного затримання осіб: затримання осіб за вчинення правопорушення; затримання осіб за підозрою у вчиненні правопорушення; затримання осіб за дорученням інших правоохоронних органів.

Велике практичне значення також має питання про строки затримання.

Відповідно до п.2 статті 263 КУпАП, осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через ДК України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб з повідомлення про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу.

Осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути ДК України, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника ДПС України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і ДК може бути затримано до розгляду суддею.

Іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України, може бути затримано до розгляду справи суддею або посадовою особою органу ДПС України.

Відповідно, щодо інших осіб, то діє п. 1 статті 263 КУпАП – адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години і обчислюється з моменту доставлення порушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння, – з часу її витвердження. У виняткових випадках, у зв'язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання.

Аналіз практики застосування ДПС України адміністративного затримання свідчить про те, що нерідко цей строк адміністративного затримання порушується посадовими особами органів (підрозділів) охорони ДК. При затриманні правопорушників на ділянках підрозділів охорони ДК не завжди є можливість одразу доставити їх до прикордонного підрозділу. Крім того, законодавством не встановлений порядок обчислення строку у випадках, коли правопорушник спочатку доставляється в інше місце (приміщення), а вже потім на прикордонну заставу. Цей аспект, на нашу думку, доцільно закріпити в новому Адміністративно-процесуальному кодексі України.

Враховуючи тісний взаємозв'язок адміністративного затримання з іншими заходами адміністративного примусу, на нашу думку, доцільно б безпосередньо закріпити в законі (або нормативному акті відомчого характеру) положення, котрі передбачають у разі злісної непокори представнику компетентного органу і продовження неправомірної поведінки, котрі можуть виникнути під час виконання завдань з охорони ДК, можливість поєднання адміністративного затримання із застосуванням до порушників заходів фізичного впливу в межах, необхідних для припинення протиправної поведінки з урахуванням характеру небезпеки такої поведінки.

Таким чином, адміністративне затримання не однорідне за своїм змістом і пов'язане з ним обмеження особистої свободи залежить від обставин, передбачених нормами законодавства. Адміністративне затримання є важливим засобом здійснення правоохоронної функції ДПС. Воно надає можливість своєчасного виявлення, попередження та припинення протиправної діяльності, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та притягнення винних до відповідальності.

**Список літератури:** 1. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208. 2. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х., 2002. 3. Еропкин М.И. Управление в сфере охраны общественного порядка. М., 1965. 4. Кисин В.Р. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая. Учебник. М., 1989. 5. Гавриленко Д.А., Гракович О.И. Соотношение убеждения и принуждения в деятельности милиции по обеспечению общественного порядка в период развитого социализма. Учебное пособие. Мн., 1983. 6. Бахрах Д.Н. Меры административного пресечения // Административная ответственность и га-

рантии её законности. Пермь, 1969. 7. Гончарук С.Т. Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. Научных трудов. К., 1982. 8. Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая. Учебник. М., 1998. 9. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1994. 10. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

*Надійшла до редколегії 17.06.05*

*О.Г. Апанасюк*

## **РЕЕСТРАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ**

Сучасні потреби реформування адміністративного законодавства України і відповідної правозастосовчої практики зумовлюють нагальність активізації досліджень проблем окремих складових управлінського процесу – адміністративних проваджень, що мають базуватися на сучасних досягненнях загальної теорії права і держави. Одним із них є реєстраційне провадження, сутність якого полягає у здійсненні державної реєстрації різних об'єктів. Державна реєстрація створює відповідний процесуальний формат для належної (адекватної, відповідної вимогам закону) реалізації багатьох прав людини і громадянина. Вони є цілком реальними і невідчужуваними, але для відповідної їх реалізації треба «розгорнути» (ініціювати і здійснити) передбачені законом процедури, пройти через усі передбачені законом стадії процесу.

Проблемам визначення сутності та видів адміністративних процедур присвячено праці багатьох науковців, зокрема, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Ю.М. Козлова, В.Д. Перепелюка, М.М. Тищенко та ін. У той же час поки що не було спроб дати детальну характеристику реєстраційного провадження. Відповідно, назріла об'єктивна необхідність систематизувати існуючий теоретичний матеріал, визначити і охарактеризувати складові елементи реєстраційного провадження, сформулювати поняття зазначеного провадження.

З позиції теорії адміністративного права реєстраційне провадження як вид адміністративного провадження – це діяльність органів виконавчої влади щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, змістом яких є державна реєстрація різних об'єктів.

Державна реєстрація (пізньюлат. *registratio* – внесення до списку, переліку) – письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу, а також вчинення інших реєстраційних дій. Державна реєстрація є доказом обставин, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки (наприклад, набуття з моменту реєстрації цивільної правоздатності та дієздатності суб'єктами підприємницької діяльності). Державна реєстрація здійснюється у встановленому законодавством порядку уповноваженими державою