

ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

ФРАНЧУК Тетяна Анатоліївна - аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

**УДК 342.9
DOI 10.32782/EP.2021.3.9**

Розкрито сутність та зміст заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Визначені особливості таких заходів при їх застосуванні Державною прикордонною службою України. Проведено аналіз нормативно-правового регулювання заходів забезпечення адміністративного провадження, що застосовуються Державною прикордонною службою України. Розкрито основні проблеми їх законодавчого забезпечення.

Ключові слова: заходи забезпечення, адміністративне провадження, Державна прикордонна служба України, адміністративне затримання, адміністративна відповідальність

Актуальність теми

Ефективність реалізація цілей процесу притягнення до адміністративної відповідальності багато в чому визначається комплексом дій та процедур, спрямованих на організаційне, процесуальне та інформаційно-аналітичне забезпечення самого адміністративного провадження. Таке забезпечення має об'єктивну природу та спільне доктринальне обґрунтування для всіх без виключення видів адміністративних проваджень за критерієм органу державної влади, який його реалізує. Фактично спільність рис та характеристик адміністративного провадження, яка забезпечується на рівні закону розкривається певною особливістю лише в контексті специфіки цілей, виду та способу реалізації органами державної влади первинних функцій.

З точки зору Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) особливості адміністративного провадження пов'язані перш за все із великою кількістю потенційних правопорушників іноземців, у тому числі іноземних морських суден та інших транспортних засобів. Через це організаційне та інше забезпечення повноважень ДПСУ в частині притягнення до адміністративної відповідальності також характеризується своєю особливістю. І найбільш яскраво це розкривається на рівні заходів забезпечення адміністративного провадження, як самостійного адміністративно-правового інституту. Дослідження його особливостей мають високу актуальність, враховуючи той пріоритет, який має захист державного кордону та виключної морської економічної зони України від правопорушників.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика законодавчого забезпечення заходів забезпечення адміністративного провадження, яке реалізується ДПСУ, на сьогодні має вкрай низький рівень висвітлення, не зважаючи на те, що існують і поодинокі фундаментальні дослідження. Зокрема, слід виділити праці таких науковців, як Бандурка О.М., Комзюк А.Т., Миколенко А. І., Пугач А.В., Романяк М.М., Соколов А.Ю. та ін.

Мета статті

Метою цієї статті є визначення особливостей організаційно-правового забезпечення заходів забезпечення провадження

у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ.

Виклад матеріалу

Адміністративне провадження, яке здійснюється органами та посадовими особами ДПСУ, є комплексом специфічних заходів, дій та процедур, які реалізуються з метою притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що скоїли правопорушення в доволі специфічній сфері – порушення правового режиму державного кордону, виключної морської економічної зони, а також прикордонних територій, що у сукупності є елементом державного суверенітету. Таким чином, ДПСУ перешкоджають, зупиняють та притягують до відповідальності осіб за вчинення порушення державного суверенітету як елемента безпекової системи держави в цілому. Така значущість функції адміністративного провадження обумовлюють необхідність максимізації ефекту від її реалізації, а також самого ефекту від притягнення до адміністративної відповідальності. Це досягається з-поміж іншого шляхом запровадження спеціальних процедур та механізмів забезпечувального характеру – заходів забезпечення.

Їх сутність полягає в тому, що для реалізації мети адміністративного провадження необхідне суворе дотримання законності під час його здійснення, а також досягнення повноти з'ясування та дослідження обставин справи, що мають значення для її розгляду. Для цього приймаються спеціальні заходи допоміжного характеру на кожному з етапів та процедур провадження від припинення правопорушення і до винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Такі заходи втілюють у собі державний примус, але при цьому не порушують, а лише частково обмежують права особи.

Через це цікавим видається нам твердження А.Ю. Соколова про те, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є «елементом державного примусу, що спрямовані на обмеження прав на свободу і особисту недоторканність, майнових або суб'єктивних прав керування транспортним засобом і за-

стосовуються у визначений законом спосіб з метою недопущення уникнення покарання» [9, с. 8-9]. Така дефініція відображає власне всю імперативну антигромадянську спрямованість російського законодавця, але лише ця дефініція в її такому трактуванні розкриває основну правову природу заходів забезпечення – легальне обмеження особистих майнових та немайнових прав, яке застосовується в умовах не встановлення вини особи. Це ключова теза, на наш погляд, оскільки вона, з одного боку, забезпечує невідворотність адміністративної відповідальності, а з іншого – легітимізує застосування до особи заходів державного примусу, які обмежують його конституційні права без визнання його винною особою.

Власне А.І. Миколенко також визначає заходи забезпечення провадження як «різновид заходів примусу, що застосовується уповноваженими особами для забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розгляду справи про адміністративний проступок» [11, с. 161]. Таким чином, метою заходів забезпечення є досягнення цілей адміністративного переслідування – притягнення до відповідальності об'єктивну винну особу. З іншого ж боку, такі заходи вже є засобами державного примусу в системі адміністративного провадження, які застосовуються до особи з метою зміни її правового становища шляхом обмеження прав та свобод.

Але обмеження прав та свобод не тягне за собою зменшення правосуб'єктності такої особи в процесі адміністративного провадження. ключовим, на наш погляд, аспектом застосування заходів забезпечення адміністративного провадження є не лише строк їх застосування, але і обґрунтованість, тобто раціональність обмеження прав особи до винесення відповідної постанови. Об'єктивність та важливість заходів забезпечення полягає в тому, що вони є інструментами, які допомагають реалізувати органам та посадовим особам ДПСУ окремі функції та повноваження в частині встановлення істинності у справі про адміністративне правопорушення.

У цьому контексті А.Т. Комзюк та О.М. Бандурка вважають заходи забезпечення адміністративного провадження

лише допоміжними заходами впливу, завдяки яким створюються умови для притягнення порушника до відповідальності [12, с. 318-319].- Додатковий характер та призначення заходів забезпечення у своїх роботах визначає і М.М. Романенко. Розглядаючи такі заходи тільки через призму правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, дослідник доходить висновку про їх факультативність, а отже, низький рівень утилітарності в більшості випадків [10, с. 49-50]. Ми погоджуємося лише з тим, що заходи забезпечення адміністративного провадження не здатні виконувати в повному обсязі завдання такого провадження – притягнення до відповідальності винних осіб. Але без застосування таких заходів розгляд справи, по суті, у багатьох випадках унеможливується через потенційні ризики зникнення, зміни доказової бази або викривлення обставин правової діяльності з метою уникнення правопорушниками адміністративної відповідальності.

Таким чином, під заходами забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ пропонується розуміти комплекс законодавчо визначених способів, засобів та механізмів такого обмеження особистих майнових та немайнових прав особи, яке надасть можливість органам та посадовим особам ДПСУ максимально всебічно та об'єктивно вивчити обставини скоєного адміністративного правопорушення, встановити істинність у справі та притягнути винну особу до адміністративної відповідальності, а після цього припинити дію заходів забезпечення.

У такому розумінні ми наполягаємо на тимчасовому характері заходів забезпечення та акцентуємо увагу на необхідності дискреційного їх застосування, виходячи із потреб справи та реальних умов дослідження обставин скоєння адміністративного правопорушення.

Обґрунтованість запропонованої дефініції ми можемо знайти в системі ознак таких заходів, яка розроблена А.В. Пугачем. Так, дослідник визначає наступну систему ознак: «мають на меті припинення адміністративних правопорушень, якщо вичерпано інші

заходи впливу; допомагають встановити особу правопорушника та скласти відповідний протокол; використовуються для виконання певних обов'язкових процедур; персоналізовані до конкретного правопорушника; уособлюють єдину можливість виконати вимогу своєчасного і правильного розгляду справи; обмежують права правопорушника; мають порядок і строки їх застосування; мають бути належним чином документально оформлені» [8, с. 30-32]. Наведене вище демонструє той факт, що заходи забезпечення мають не лише тимчасовий характер та тягнуть за собою правові наслідки щодо обмеження прав та свобод людини, а і мають невизначене коло осіб, щодо яких застосовуються, але такі особи охоплюються правовим статусом правопорушника. Це важливо, оскільки серед всіх заходів державного примусу лише саме притягнення до відповідальності та застосування заходів забезпечення є тими інструментами, які можливі для застосування без необхідних процедур узгодження з іншими органами влади, у тому числі іншими державами, наприклад, у випадку застосування таких заходів до іноземця.

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення та регулювання заходів забезпечення адміністративного провадження необхідно звернути увагу на існуванні двох груп нормативно-правових актів: перша група – Конституція України, кодекси та закони; а також друга група – підзаконні акти. Проведемо аналіз особливостей регуляторного впливу заходів забезпечення адміністративного провадження, які застосовуються ДПСУ.

Перша група нормативно-правових актів встановлює загальні засади та на практиці закріплює доктринальні підходи науки адміністративного права до вирішення проблеми ефективності реалізації адміністративного провадження як окремого напрямку діяльності державних органів, а тому до цієї групи відносяться:

– Конституція України, відповідно до ч. 3 ст. 29 якої визнається можливість лише у випадку «необхідності запобігти злочині чи його перепинити» тимчасово затримувати особу та тримати її під вартою на макси-

мальний строк до 72 годин, якщо протягом цього терміну особі не вручено вмотивованого рішення суду про продовження тримання під вартою [6]. Ця норма є засобом конституційного виправдання необхідності тимчасового обмеження прав особи в процесі застосування заходів забезпечення адміністративного провадження і цілком обґрунтовує адміністративне затримання, яке регулюється ст. 261-263 КУпАП, і у випадку реалізації адміністративного провадження ДПСУ також здійснюється на максимальний строк у 72 години;

– Митний кодекс України (далі – МК України), Главою 20 якого регулюється порядок адміністративного затримання. А ст. 508 передбачено також ще один захід забезпечення – «тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів на них» [7];

– Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який містить у собі Главу 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення» у ст. 260-267 якої закріплюються загальні засади та вимоги, що пред'являються до осіб, уповноважених на розгляд справи про адміністративну відповідальність у частині застосування кожного конкретного заходу забезпечення. КУпАП визначає такий комплекс заходів забезпечення: адміністративне затримання; особистий огляд та огляд речей, у тому числі транспортних засобів; тимчасове вилучення речей та документів, затримання транспортних засобів; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, якщо його стан створює небезпеку при подальшій експлуатації такого транспортного засобу [5]. КУпАП також чітко зазначає, що заходи забезпечення адміністративного провадження повинні застосуватися лише тоді, коли мета такого провадження в інший спосіб є недосяжною, а тому під час вирішення питання про їх застосування необхідно виходити із наявності реальних та потенційних ризиків, що впливають на повноту дослідження обставин у справі та доказування факту протиправної поведінки.

– Закон України «Про Державну прикордонну службу України», яким покла-

дається обов'язок реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження безпосередньо на органи та посадових осіб ДПСУ. При чому такі заходи входять до кола безпосередніх службових обов'язків, хоча і не визначаються саме як заходи забезпечення адміністративного провадження, що дає можливість ДПСУ більш оперативно реагувати на потенційні ризики уникнення винними особами адміністративної відповідальності.

Другу групу нормативно-правових актів, якими регулюються заходи забезпечення адміністративного провадження органа ДПСУ складають:

– Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898, яка хоча і визначає процедурні аспекти реалізації органами та посадовими особами ДПСУ повноважень в аналізованій нами сфері, але не містить деталізованих алгоритмів та процедур застосування заходів забезпечення. Справа в тому, що органи ДПСУ мають певну специфіку своєї діяльності, оскільки є органом із завданнями з охорони державного кордону, що дає можливість їм застосувати засоби та прийоми військового характеру, які в деяких випадках можуть бути занадто суворими з точки зору можливості обмеження протиправної діяльності лише за рахунок заходів визначених у ст. 260 КУпАП;

– Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110, відповідно до якого такий пункт є державною установою, що призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства. І хоча цей пункт віднесено до сфери управління Державної міграційної служби України, але саме в ньому відбуваються тимчасове тримання особи, стосовно яких прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі України, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію [1];

– Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17, яким регулюються певні особливості реалізації ДПСУ порядку зберігання речей вилучених за наслідками реалізації положень ст. 262 (адміністративне затримання особи) та ст. 264 (огляд особистих речей) КУпАП України. Це положення спрямоване своїм регуляторним впливом на забезпечення максимально можливого дотримання майнових прав особи, яка тимчасово втрачає фактичний контроль над особистими чи іншими речами, які є власністю такої особи [2];

– Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 642, відповідно до якого органи ДПСУ наділяються повноваженнями для затримання, у тому числі із застосуванням зброї, огляду та тимчасового утримання суден, які порушують законодавство про виключну (морську) економічну зону України [3]. Слід зазначити, що вказана Постанова дає змогу розширити перелік заходів забезпечення адміністративного провадження, що міститься в главі 20 КУпАП для цілей притягнення до адміністративної відповідальності, яке здійснюється органами та посадовими особами ДПСУ;

– Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден, яке затверджене Наказом Адміністрації ДПСУ від 22.05.2012 № 360, яке визначає основні завдання, організацію застосування, склад оглядових груп, порядок проведення ними огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових суден [13].

Таким чином, ми приходимо до двох важливих висновків: відсутність чіткої регламентації заходів забезпечення адміністративного провадження, що реалізується органами ДПСУ в сучасному вітчизняному законодавстві, а також фраг-

ментарність та розкиданість по різних нормативно-правових актах механізмів регулювання одних і тих самих заходів забезпечення.

Так, системний аналіз положень КУпАП демонструє загальний характер законодавчого регулювання деяких заходів забезпечення, які застосовуються, як це вочевидь видно із подальшого аналізу законодавства, найбільш широко. Однак, КУпАП не містить згадок про можливість застосовувати інші ніж ті, що містяться в його Главі 20 заходів забезпечення адміністративного провадження. Для ДРСУ такий перелік є занадто обмеженим, до того ж він позбавлений низки ефективних заходів, зокрема тих що стосуються адміністративного затримання іноземців. Враховуючи характер діяльності ДПСУ, такі випадки є не те, що непоодинокими, а взагалі чи не найбільш розповсюдженими під час реалізації мети з охорони державного кордону від несанкціонованого його перетину.

При цьому аналізуючи Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110, ми приходимо до висновку про те, що заходи забезпечення щодо громадян України та осіб без громадянства, і заходи забезпечення, зокрема адміністративне затримання щодо іноземця мають різне правове регулювання та особливості, які потребують відповідної детермінації та закріплення на законодавчому рівні.

Так само не приділено уваги в КУпАП і заходам забезпечення адміністративного провадження ДПСУ, що містяться в Постанові Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 642 та Наказі Адміністрації ДПСУ від 22.05.2012 № 360 – огляду, тимчасовій затримці, конвоювання та утримання суден у морських портах України. Ці заходи за своєю логікою наближені до заходів у вигляді тимчасової затримки транспортних засобів органами Національної поліції, але суто з точки зору процедурного оформлення: складання протоколу, запрошення понятих, відео- та фотофіксація процесу тощо.

Дійсно, наведені вище заходи забезпечення мають неабияку специфіку та повинні регулюватися максимально чітко, вичерпно, що унеможливує різні підходи до трактування змісту норм, якими закріплюються процедурні аспекти їх реалізації. Зокрема, це стосується морських суден, порядок утримання, затримання та блокування яких, а також процедура застосування зброї – все це при некоректному виконанні із перебільшенням службових обов'язків або заходів, необхідність яких не обґрунтовується обставинами справи, може призвести до негативних наслідків для ДПСУ та для України як держави в цілому.

Також звертає на себе увагу несистемність нормативно-правового регулювання заходів забезпечення адміністративного провадження, що можливо усунути за рахунок об'єднання всіх заходів у єдиному нормативно-правовому акті, зокрема в Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898, яку доцільно доповнити окремим спеціальним Розділом III-I «Особливості реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження посадовими особами Державної прикордонної служби України». Така умовна кодифікація забезпечить комплексність не тільки самих заходів забезпечення, але й підвищення ефективності реалізації самого адміністративного провадження органами та посадовими особами ДПСУ.

Висновки

Підводячи підсумки дослідження особливостей заходів забезпечення адміністративного провадження органами та посадовими особами, ДПСУ, а також КУпАП не містять вичерпний перелік таких заходів, якими може і повинна користуватися у своїй діяльності ДПСУ, що значно зменшує ефективність самого адміністративного провадження та викликає певні суперечності в процесі реалізації окремих процедур.

Встановлено, що заходами забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ є: окремо

адміністративне затримання громадянина України або особи без громадянства та іноземця; особистий огляд, огляд речей, огляд суден; тимчасове вилучення речей; тимчасове затримання суден; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і морськими суднами. Запропоновано узагальнити нормативно-правове їх регулювання шляхом включення всієї сукупності норм та механізмів їх реалізації в Інструкцію з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n57>
2. Комзюк А.Т., Бандурки О.М. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. 355 с
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. – Харьков : Одиссей, 2004. 272 с.
5. Митний кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n3947>
6. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 18.09.2013 № 898. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13>
7. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. – URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>

8. Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 642. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/17-2012-%D0%BF#Text>

10. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-%D0%BF#Text>

11. Пугач А.В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис.. к.ю.н. ; спеціальність 12.00.07. – Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. 202 с.

12. Романяк М.М. Актуальні питання правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2016. № 24. С. 49-51

13. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... докт.юрид. наук: спец. 12.00.14. – Саратов, 2012. 24 с.

Franchuk Tatyana,
postgraduate

*Khmelnytsky University of Management
and rights named after Leonid Yuzkova*

**MEASURES TO ENSURE
PROCEEDINGS IN CASES OF
ADMINISTRATIVE OFFENSES BY THE
STATE BORDER GUARD SERVICE OF
UKRAINE**

There were disclosed the essence and content of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. There were determined the peculiarities of such measures in their application by the State Border Guard Service of Ukraine. It was made the analysis of legal adjusting of measures of maintenance of administrative proceedings applied by the State Border Guard Service of Ukraine. There were disclosed the main problems of their legal adjusting .

Key words: security measures, administrative proceedings, State Border Guard Service of Ukraine, administrative detention, administrative liability