

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Пугач А. В., Собакарь А. О.

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ
ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ
У СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Монографія

Дніпро
Видавець Біла К. О.
2020

УДК 342.95
ББК Х301.9
П 15

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 23 червня 2020 року)*

Рецензенти:

Галай А. О. – д-р юрид. наук, проф., професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету;

Музичук О. М. – д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, декан факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ.

Пугач А. В.

П 15 Теорія і практика застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : моногр. / А. В. Пугач, А. О. Собакарь. – Дніпро : Видавець Біла К. О., 2020. – 196 с.

ISBN 978-617-645-399-4

Монографію присвячено комплексному дослідженню існуючих наукових підходів, законодавства України і практики його реалізації, міжнародних стандартів і позитивного досвіду з метою визначення теоретичних засад, механізму та особливостей адміністративно-правової регламентації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні. Вироблено основу нової сучасної концепції заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на підставі правової природи обмежень, яких зазнає особа у зв'язку із застосування до неї примусових заходів за вчинене правопорушення. Визначено сутність заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та конкретизовано висновок про відмінність їх правової природи від поліцейських заходів примусу, які відмежовуються одне від одного не тільки за змістом, процедурою, характером впливу та сферою впливу, а й повинні регулюватись окремими нормативно-правовими актами. Вивчено зарубіжний досвід і міжнародну практику регламентації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та можливість їх адаптації для України.

Робота буде цікавою і корисною для наукових працівників, викладачів і курсантів (студентів, ад'юнктів, аспірантів), які займаються дослідженням зазначених проблем.

УДК 342.95

ISBN 978-617-645-399-4

© Пугач А.В., Собакарь А.О., 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	9
1.1. Ретроспективний аналіз становлення та розвитку законодавства України у сфері забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	9
1.2. Сучасний стан та основні проблеми адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення.....	23
1.3. Призначення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх класифікація.....	39
1.4. Використання можливостей зарубіжного досвіду у правовій регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	63
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	87
2.1. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обмежують немайнові права на свободу та особисту недоторканність	87
2.2. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення майнового характеру.....	114
2.3. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті	127
2.4. Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення.....	155
ВИСНОВКИ	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	181

ВСТУП

Негативна динаміка адміністративних правопорушень у країні яскраво демонструє потребу удосконалення адміністративно-правового механізму притягнення до відповідальності особи, яка вчинила правопорушення. Однією з провідних позицій, яка вимагає уваги у цьому питанні є інститут заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який покликаний припиняти адміністративні правопорушення, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлювати особу правопорушника, сприяє складенню протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості його складення на місці вчинення правопорушення, якщо це є обов'язковим, а також забезпечує своєчасно і правильно розглянути справу та виконати постанову по справах про адміністративне правопорушення.

Чинним законодавством встановлені перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають юрисдикційні повноваження щодо застосування різних видів розглядуваних заходів забезпечення провадження, їх строки, процесуальне оформлення, порядок оскарження тощо. Водночас, у теорії та на практиці застосування цих процедур, на жаль, виявляється недостатність нормативно закріплених положень, що значно знижує ефективність адміністративних проваджень. Найбільше питань наразі виникає у сфері застосування поліцейськими та інспекторами з паркування таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які стосуються сфери забезпечення безпеки дорожнього руху. Не менш спірними та неврегульованими питаннями, як і раніше, залишаються питання застосування адміністративних заходів, що обмежують особисту свободу людини (адміністративне затримання, доставлення, привод).

Характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є те, що вони є несамотійними, а відтак допоміжними заходами впливу, не вважаються санкціями та не тягнуть додаткових обмежень для порушника. Разом з тим чинним законодавством,

зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення, хоча й встановлено процесуальний порядок їх застосування (перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають юрисдикційні повноваження, строки, процесуальне оформлення, порядок оскарження та ін.), визначення сутності, змісту, підстав, процедур та особливостей їх застосування має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Невідповідність чинного законодавства сучасним вимогам, недосконалість системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення викликам сьогодення вимагають проведення ретельного наукового аналізу в цій сфері. На жаль, попри наявність у цьому нагальної потреби та неодноразових спроб вітчизняних правників однозначно вирішити питання з чисельним інструментарієм провадження у справах про адміністративні правопорушення, досліджувана проблема тривалий час лишались дуже далекою від кінцевого вирішення. Комплексно в науковій літературі їх практично жодного разу не висвітлено.

Проблеми удосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі й заходів його забезпечення, розглядалися у роботах відомих вчених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, Н.П. Бортник, Ю.А. Ведернікова, І.А. Галагана, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, Є.С. Герасименка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, В.О. Заросила, В.В. Зуй, Д.П. Калаянова, Р.А. Калюжного, М.В. Коваліва, Л.В. Ковалюк, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, С.О. Короєда, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, С.В. Петкова, Д.В. Приймаченка, М.М. Романяка, О.П. Рябченко, А.П. Сахна, В.М. Скавроніка, О.Ю. Соколова, С. Г. Стеценка, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та ін.

Більшість вітчизняних наукових робіт з досліджуваної проблематики

мають істотні досягнення, проте вони є дещо застарілими. Останнім часом законодавство зазнало суттєвих змін, особливо у зв'язку з реалізацією адміністративної реформи та реформуванням правоохоронних органів і судової системи. Крім цього, напрацювання вчених стосувались здебільшого реалізації в межах адміністративно-деліктного провадження юрисдикційних повноважень колишньою міліцією, що призвело до значної плутанини у відмежуванні їх з поліцейськими примусовими заходами.

Також в указаних роботах розглянуто лише окремі елементи системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що не дає цілісного уявлення про її оптимальну законодавчу модель. Й досі відсутній порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду нормативного врегулювання заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який дає додаткову обґрунтованість їх системи, не містяться пропозиції щодо узгодження термінології тощо.

Слід акцентувати на дисертаційному дослідженні Д.Ф. Бортняка «Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження», яке має важливе теоретико-прикладне значення в удосконаленні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проте як захищене в 2011 році воно втрачає практичне значення через запроваджені в Україні чисельні реформи. Вченим на базовому рівні розкрито зміст існуючих на той час видів заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження, а також запропоновано доцільні на той час пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання їх застосування.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні та наявність практичних правових проблем у застосуванні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення зумовили вибір теми дослідження. Удосконалення законодавства з указаних питань буде сприяти створенню передумов для впорядкування діяльності органів адміністративної юрисдикції, формуванню надійних засобів захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, зміцненню

законності, підвищенню ефективності адміністративно-правового впливу тощо.

З огляду на зазначене мета цього монографічного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування розглянути теорію і практику застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та на цій основі розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Метою дослідження обумовлені його основні завдання, які полягають в тому, щоб:

- здійснити ретроспективний аналіз становлення та розвитку законодавства України у сфері забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- розглянути сучасний стан та визначити основні проблеми адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення;

- з'ясувати роль заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- уточнити можливості використання зарубіжного досвіду у правовій регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- надати характеристику адміністративно-процесуальній регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обмежують немайнові права на свободу та особисту недоторканність;

- розглянути особливості адміністративно-процесуальної регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення майнового характеру;

- розглянути особливості адміністративно-процесуальної регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про

адміністративні правопорушення на транспорті;

– окреслити напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення.

Викладені у монографії положення, звичайно, не претендують на винятковість, однак авторами висловлюються сподівання, що вони вивчатимуться та обговорюватимуться й надалі науковою спільнотою.

Автори вдячні професору кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету, доктору юридичних наук, професору Галаю Андрію Олександровичу та доктору юридичних наук, професору, Заслуженому юристові України, декану факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ Музичуку Олександрю Миколайовичу, а також усім колегам, які своїми порадами, відгуками та зауваженнями сприяли підготовці й виданню цієї книги.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

1.1. Ретроспективний аналіз становлення та розвитку законодавства України у сфері забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Законодавство в Україні динамічно розвивається і стосується багатьох сфер життя суспільства, в тому числі державних органів, які у своїй діяльності, з одного боку, покликані захищати права, свободи та інтереси людини, а з іншого – уповноважені застосовувати обмеження прав і свобод особи під час притягнення її до юридичної відповідальності. Доволі значний масив правових норм регламентує адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів, яка регламентується не тільки нормами КУпАП¹. Найбільш поширеними правопорушеннями є адміністративні проступки, тож і процедура притягнення до цього виду відповідальності є найбільш розповсюдженою.

Зазначене спричиняє серед науковців і правозастосувачів відсутність єдиного розуміння щодо системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у різні часи вчені-адміністративісти відносили: вимогу припинити протиправну поведінку; особистий огляд; внесення актів реагування (головними державними санітарними лікарями, уповноваженими працівниками прокуратури); адміністративне затримання; вилучення зброї, бойових припасів, вибухових речовин та інших предметів при виявленні порушення правил їх зберігання та користування, а також речей та предметів,

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51.

обмежених або вилучених із цивільного обігу, які знаходяться в осіб без спеціального дозволу; доставлення й привод; огляд і вилучення речей та документів; вилучення з обігу неякісної, шкідливої продукції; затримання майна та документів, безпосередньо пов'язаних з проступком, арешт майна; опечатування (опломбування) приміщень, механізмів, транспортних засобів, джерел енергії, сировини тощо; зупинку транспортних засобів; тимчасове відсторонення від роботи інфекційно хворих, а також осіб у хворобливому чи іншому стані, який перешкоджає безпечному для оточуючих виконанню ними обов'язків; заборону експлуатації засобів, будівництва об'єкта; затримання і доставляння транспортних засобів для тимчасового зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянках; обмеження або заборону проведення ремонтно-будівельних та інших робіт на шляхах; обмеження здійснення окремих будівельних операцій до усунення відхилень від проектів та узгодження із уповноваженими державними органами; виселення в адміністративному порядку осіб, які самовільно зайняли жилі приміщення або таких, які проживають у будинках, що загрожують обвалом; знесення самовільно збудованих будівель; припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; затримання та утримання у пункті тимчасового перебування іноземця чи особи без громадянства для забезпечення видворення у примусовому порядку їх за межі України; призупинення роботи підприємств та інших промислових об'єктів у зв'язку із порушенням правил техніки безпеки або правил пожежної безпеки; застосування сили та спеціальних засобів і вогнепальної зброї, якщо іншими заходами правопорушення припинити неможливо; заборону експлуатації транспортних засобів; огляд транспортного засобу; огляд приміщень та територій; обмеження, заборону та припинення проведення заходів та діяльності¹.

¹Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011; Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. Право України. 2003. № 2. С. 105-111; Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011; Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения. К.: Вища школа, 1979. С. 150; Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. С. 136; Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.; Котельникова Е.А. Административное право: учеб. пособие:

Однак чинну Главу 20 КУпАП «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення» присвячено лише сімом з перелічених вище заходів. У статтях 260-266 КУПАП законодавець регламентував тільки адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу як працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції, так і інспекторами з паркування, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Спробуємо зрозуміти, яким чином утворився сучасний інститут заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Вчені-адміністративісти одностайні в думці, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є похідними від одного з найстаріших інститутів примусу як різновиду діяльності державних органів поліції, спрямованого на створення та гарантування безпеки для добробуту громадян шляхом безмежного втручання в їх приватне життя. Саме примус у монархічному устрої більшості держав XVIII-XIX ст. передбачав охорону громадського порядку та спокою, тому фактичне наукове вивчення заходів забезпечення провадження починається з часів започаткування поліцейського права в європейських країнах (Н. Де-Ламар, І. Юсті, Р. фон Берга, Р. Моль, Л. Штайн та ін.) і, зокрема, заснованих в Російській імперії, до якої з кінця XVIII ст. територіально відносилась сучасна Україна (І.Є. Андрєєвський, А.Я. Антонович, Е. Берендтс, Е.І. Єлістратов, В.В. Івановський, Ю. Крижанич, В.Ф. Левитський, В.Н. Лешков, І.Т. Посошков, І.Т. Тарасов, М.М. Шпилевський, П.М. Шеймін та ін.). Їх наукові дослідження стосувались поліцейської влади, примусу і сутності заходів забезпечення провадження, які існували на той час.

2-е изд., доп. Ростов н/Д.: Феникс, 2003; Бородин І.Л. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. / І.Л. Бородин, В.А. Бортник. К.: ДП Вид. дім Персонал, 2011.

Тобто до XIX ст. немає окремих досліджень проблематики забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, хоча науковці вивчали окремі спеціальні питання діяльності поліції та особливостей притягнення ними до адміністративної відповідальності за діяння, які не мали значної суспільної небезпеки, оскільки в Росії часів середини XVIII ст. поліція була головним суб'єктом виконання адміністративних повноважень та інституту забезпечення адміністративного провадження¹.

Так, перші згадки про інститут забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення відносяться до XIX ст. Зміна державного устрою в бік правової держави сприяла формуванню нового інституту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення². Однак, знову ж таки, правоохоронці того часу мали схожі із сучасними повноваження щодо застосування заходів примусу, які мали на меті попередження та припинення правопорушень: обшуки, виїмки, огляд, арешт майна та особисте затримання³. Крім того, ототожнювались провадження з притягненням до дисциплінарної, митної та адміністративної відповідальності. Зокрема, начальники митних округів мали повноваження накладати стягнення, що прирівнювалося до адміністративного⁴.

Як стверджують адміністративісти, примусові заходи у минулому враховували такі принципи: заходи фізичної або моральної дії мали відповідати протиправним діям порушника, розміру шкоди, що заподіюється проступком; застосуванню каральних санкцій повинні були передувати протидія правопорушнику, а припинення протиправних дій означало й припинення примусових заходів; законність застосування фізичної могла бути підтверджена або спростована при оскарженні підозрюваним звинувачення в здійсненні правопорушення, дій посадових осіб в процесі

¹ Российское полицейское (административное право): конец XIX- начало XX века / сост., авт. вступ. ст. Ю.Н. Старилов. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 1999. С. 123.

² Там само.

³ Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. СПб.: типо-лит. Г. Фальк, 1875. Т. 1. 1888. С. 192.

⁴ Ивановский В.В. Русское государственное право / Имп. Казанского ун-та. Казань: типолитогр. Имп. ун-та, 1896-1898. Т. 1: Верховная власть и ее органы. Вып. 2: Органы центрального управления. 1896. С. 427.

судового контролю¹.

До компетенції відповідних посадових осіб було віднесено дисциплінарне провадження, вони ж були адресатами оскарження незаконних дій державних органів. Чітких відмінностей дисциплінарної й адміністративної відповідальності не було. Діяльність начальників митних округів по розгляду скарг підлеглих йому осіб митного управління й накладення стягнень ототожнювалися з накладенням адміністративних стягнень².

Треба відзначити, що прихильник розширених каральних повноважень в системі органів виконавчої влади І.Ю. Андрієвський зазначав, що види адміністративних санкцій повинні бути адекватними суспільній небезпеці діяння, при цьому вченим особливе значення приділялося превентивним заходам: злочини і проступки спрямовані на державну власність, попереджалися заходами обліку та контролю. Контрольні повноваження, на його думку, підрозділялися на внутрішній контроль, заснований на субординаційному підпорядкуванні посадових осіб, і зовнішній контроль, який здійснювався спеціалізованими державними органами³.

Отже, на становлення інституту заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження значний вплив мав розвиток самої поліції та поліцейських установ. Поліцейське право як наука вивчало поліцейське законодавство, тобто представляло його систематизовано, виявляючи обставини і причини, що зумовили появу поліцейських законів і положень. Щодо суті науки поліцейського права серед вчених поліцейстів єдності не спостерігалось: одні називали її наукою поліції (Р. фон Моль); інші – поліцейським правом, а Р. фон Берг і Л. Штейн говорили про науку

¹ Гриценко І.В. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. С. 65-66.

² Ивановский В. В. Русское государственное право / В. В. Ивановского, орд. проф. Имп. Казанского ун-та. – Казань : типолитограф. Имп. ун-та, 1896–1898. Т. 1: Верховная власть и ее органы. Вып. 2 : Органы центрального управления. 1896. С. 427.

³ Андреевский И. Е. Полицейское право / Соч. И. Андреевского, орд. проф. С.-Петербур. ун-та. СПб. : тип. Э. Праца, 1871-1873. Т. 1-2 : Полиция благосостояния. 1873. С. 46.

внутрішнього управління¹.

Після створення у 30-ті роки XVIII століття відомчої поліції в її роботі стали застосовуватись нові форми примусу: «вилучення посвідки на проживання, вимога явки і привод обмеження свободи пересування, поліцейський нагляд, обмеження трудової діяльності, арешт, висилка, застосування зброї поліцією, застосування зброї військом на вимогу властей, посилені і надзвичайна охорона»².

Подальший розвиток заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язаний з тим, що після 1905 р. поліцейське право трансформувалося в адміністративне разом з іншими його інститутами. Саме в зазначені часи і виникла необхідність введення у правовий обіг терміна «адміністративний примус» як дефініції, що мала об'єднувати сукупність примусових заходів. Із цього часу до основних ознак адміністративного примусу відносили відсутність карального характеру та його короткочасність, які визнаються ними й дотепер, а також намагались здійснити їх систематизацію. Зокрема, до групи заходів безпосереднього примусу відносили примусовий привод особи³.

Історично склалося так, що вперше на території сучасної України проект Адміністративного кодексу УРСР розробили ще в 1967 році, але прийнятий він був лише 7 грудня 1984 року, після прийняття у 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення⁴.

Так, наприклад, ст. 79 Адміністративного кодексу УРСР 1927 р.⁵ припускала особисте затримання лише органами міліції в особі уповноважених осіб карного розшуку і виключно до осіб, які підозрюються у вчиненні злочину чи вчинили його під час дізнання в порядку,

¹ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 54.

² Там само. С. 56.

³ Там само. С. 59.

⁴ Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід. Право України. 2003. № 12. С. 122; Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Львів: Видавництво Львівського університету, 1962. С. 44.

⁵ Про надання чинності Адміністративному кодексові УСРР: постан. ВУЦВК від 12 жовт. 1927 р. Закон Української РСР. 1927. № 63-65.

встановленому Кримінально-процесуальним кодексом УРСР. У наш час, відповідно до ст. 260 КУпАП, адміністративне затримання здійснюється для припинення адміністративного правопорушення принаймні 7 видами уповноважених суб'єктів – посадовими особами органів, служб і установ.

Відповідно до ст. 86 Адміністративного кодексу УРСР 1927 р. колишні органи міліції мали право в рамках адміністративно-деліктного провадження проводити обшуки та виїмки. Наразі час обшук і виїмка є кримінально-процесуальними заходами, а ст. 264 чинного КУпАП визначає їх терміном «особистий огляд і огляд речей»¹.

У радянські часи строк адміністративного затримання обчислювався з моменту доставляння порушника для складання протоколу – до 3 годин, а якщо особи перебувала у стані сп'яніння – з часу її витверезіння. До речі, такий механізм дозволяла існуюча в ті часи система «витверезників», запроваджена у 1902 році у м. Тулі і за радянських часів у 1931 році зорганізована в системі Наркомздрава, а в 1939 році стала підрозділом колишньої міліції. Незважаючи на соціальну потребу в таких закладах, їх у 1999 році скасували внаслідок чисельних зловживань і порушень прав громадян працівниками витверезників під час надання ними відповідних «послуг»². В результаті скасування витверезників практика виробила правило викликати бригаду швидкої медичної допомоги для можливості подальшого провадження у справі про адміністративне провадження.

Дослідники переконують, що набуття чинності цими нормативно-правовими актами, хоч і стало значним кроком до удосконалення адміністративного законодавства, проте не вирішило всіх завдань адміністративно-деліктного провадження. Неодноразові зміни і доповнення Адміністративного кодексу УРСР не забезпечили усунення окремих прогалин,

¹ Про надання чинності Адміністративному кодексові УССР: постан. ВУЦВК від 12 жовт. 1927 р. Закон Української РСР. 1927. № 63-65.

²Факти ICTV. Стрижка под ноль и холодный душ: как работал выпрезвитель. URL: <https://fakty.com.ua/ru/ukraine/20180812-holodnyj-dush-i-lichko-z-klejonkoyu-shho-my-pam-yatayemo-pro-legendami-vytvereznyku>; Смерть Ігоря Индила. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Смерть_Ігоря_Индила.

які потрапили до змісту його правонаступника – КУпАП¹. Аналіз чинного КУпАП переконує, що й донині певна частина його норм не зазнала важливих змін, в яких є об'єктивна потреба у зв'язку з динамічним реформуванням правоохоронної системи.

Будь-яке історичне явище можна поділити на певні періоди. Вивчення інституту заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження вчені пов'язували з різними фактами. Залежно від обраних ними критеріїв під час вивчення генезису примусових заходів отримало життя чимало його періодизацій. Найбільш повною, яка уособлює собою більшу частину їх змісту, є така, що включає періоди:

1) «вихідний», що розпочався у ХІХ ст. і тривав до 20-х років ХХ ст. – період правління Російської імперії, протягом якого розвивалась наука поліцейстики;

2) «етап законодавчого обґрунтування заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження», який розпочався в 20-х роках ХХ ст. у зв'язку з прийняттям Адміністративного кодексу УРСР 1927 р.²;

3) «етап законодавчого закріплення заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження», який розпочався з прийняттям «Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення» від 23 жовтня 1980 р.³, коли заходи забезпечення адміністративного провадження були представлені у подібному теперішньому вигляді. Так, до адміністративно-примусових заходів (розділ ІV) у кодексі відносилися: особисте затримання; обшуки і вилучення; застосування зброї; стягнення сум неподаткового характеру в безспірному порядку; реквізиція та конфіскація; надзвичайні заходи охорони революційного ладу;

4) «кодифікаційний етап», якому сприяло прийняття чинного на

¹ Петков С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні. Юридичний журнал. 2009. № 4.

² Про надання чинності Адміністративному кодексові УСРР: постан. ВУЦВК від 12 жовт. 1927 р. Закон Української РСР. 1927. № 63-65.

³ Основы законодательства союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, приняты Верховным Советом СССР. 23 октября 1980 года. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10501.htm.

сьогодні КУпАП від 7 грудня 1984 р. з окремими Розділом і Главами щодо заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

5) «перехідний етап», який триває понині у зв'язку з відсутністю єдиного нового нормативно-правового акта, що регламентував би ці заходи повністю¹.

Дослідження історії розвитку заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дає підстави для висновку про те, що вони стали похідними від заходів поліцейського примусу, однак їх правова природа зазнала суттєвих змін і, як наслідок, примусові «поліцейські» (в історичному контексті) заходи логічно трансформувались у поліцейські заходи, які регламентуються окремим законом. Отже, генезис становлення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід поділити на два тривалі періоди:

1) XVIII ст. – 1984 р.: виникнення й становлення поліцейських заходів примусу як джерела формування інституту сучасних заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який тривав від початку наукових досліджень примусових заходів у XVIII ст., зокрема їх перша кодифікація в Адміністративному кодексі УРСР 1927 р.;

2) 1984 р. – дотепер: остаточне відокремлення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення від поліцейських заходів у КУпАП 1984 р. та їх удосконалення, яке триває і нині.

Щоб показати динаміку сучасного розвитку інституту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вважаємо за доцільне здійснити огляд сучасного стану його нормативно-правового регулювання.

1. Основний Закон України. Так, Конституція у ст. 29 передбачає, що «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за

¹ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 127-128.

вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правничою допомогою захисника»¹.

2. Кодекси. Основними нормативно-правовими актами в Україні, які регламентують застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, є КУпАП з відповідною главою 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення»² та Митний кодекс (далі – МК) України – з главами 70 «Адміністративне затримання» та 71 «Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення»³.

Крім того, слід зазначити, що Повітряний кодекс України також передбачає поняття затримання для такого виду транспортних засобів, як повітряне судно (ч. 4 ст. 36)⁴.

3. Закони. Окремі положення Закону України «Про Національну поліцію» перекликаються з КУпАП у питаннях адміністративного провадження, оскільки регламентують діяльність одного з видів суб'єктів, якого наділено повноваженнями припиняти правопорушення, складати про це процедурні документи та приймати відповідні рішення. Зокрема, відповідно до основних завдань поліції передбачено такі основні повноваження (ст. 23),

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51.

³ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

⁴ Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 48-49.

як провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення, тощо¹.

Подібні повноваження покладено законодавством на органи, які в КУПАП також визнані як суб'єкти адміністративних проваджень, діяльність яких регулюється чималою кількістю норм, зокрема законами України «Про Службу безпеки України»², «Про судоустрій і статус суддів»³, «Про Державну прикордонну службу України»⁴, «Про Національну Гвардію України»⁵ та ін.

Наприклад, у п. 2 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» передбачено право Служби безпеки України, її органів і співробітників для виконання покладених на них обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення⁶.

4. Підзаконні нормативно-правові акти, основними з яких є такі:

– Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції⁷, в якій серед основних напрямів діяльності ДОП визначено здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення; доставляння у випадках і порядку, визначених законом, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, в тому числі до поліцейської станції або органу (підрозділу)

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

² Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27.

³ Про судоустрій і статус суддів: закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31.

⁴ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-I. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31.

⁵ Про Національну гвардію України. Відомості Верховної Ради. 2014. № 17.

⁶ Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27.

⁷ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.

поліції; затримання підозрюваних у вчиненні адміністративного правопорушення тощо;

– Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції¹, яка встановлює порядок складання протоколів про адміністративні затримання, протоколів про вилучення речей і документів, протоколів про огляд речей та особистий огляд;

– Порядок тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання²;

– Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні³;

– Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі⁴;

– Порядок безоплатного надання (у тому числі через Інтернет) інформації про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), особам, за якими зареєстровано транспортні засоби, та/або безпосереднім користувачам таких транспортних засобів⁵;

– Інструкція про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак

¹ Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99.

² Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-п>.

³ Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-п/print>.

⁴ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print>.

⁵ Порядок безоплатного надання (у тому числі через Інтернет) інформації про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), особам, за якими зареєстровані транспортні засоби, та/або безпосереднім користувачам таких транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 984. Урядовий кур'єр. 2018. № 225.

алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції¹;

– Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду²;

– Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення³;

– Інструкція про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення⁴;

– Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів та ін.⁵;

– Положення про порядок охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні⁶;

– Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден⁷.

¹ Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735. Офіційний вісник України. 2015. № 88.

² Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. Офіційний вісник України. 2008. № 98.

³ Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства юстиції України від 08.09.2015 № 1674/5. Офіційний Вісник України. 2015. № 76.

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Центрального управління Служби безпеки України 22.03.2017 № 173. Офіційний вісник України. 2017. № 38.

⁵ Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: постанова Кабінету міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. Офіційний вісник України. 2012. № 4.

⁶ Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-p>.

⁷ Про затвердження положення про застосування оглядових груп морської охорони державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 22.05.2012 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0993-12>.

Слід зазначити, що історично в чинному законодавстві було і наразі передбачено окремими нормативно-правовими актами як самостійні заходи забезпечення притягнення правопорушника до відповідальності за правопорушення, вчинені на транспорті. Це стосувалось не лише наземного транспорту, а ще й повітряних і водних видів суден¹.

Таким чином, інститут заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення почав формуватися ще у XVIII столітті, поштовхом до чого стала нормативно-правова регламентація заходів поліцейського примусу. Проте проблематика цього інституту відновилася лише з прийняттям нового КУпАП у 1984 році, що дало новий поштовх для розвитку адміністративно-деліктного провадження відповідно до норм окремої глави 20 КУпАП, в якій передбачено заходи забезпечення адміністративного провадження. Прогалини законодавства, яким сприяє інтенсифікація суспільних відносин і технологій, донині викликають дискусії стосовно переліку заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що поліцейські заходи поступово були виключені з системи заходів забезпечення провадження та зосереджені у спеціальному законодавстві. Нині правонаступники тих норм також зосереджені в нормативно-правових актах, які регулюють сферу діяльності правоохоронних та силових структур, є самостійними та примусовими, а їх правова природа відмінна від поліцейських заходів примусу, тому вони мають відмежовуватись одне від одного за змістом, процедурою, характером впливу та сферою впливу, а отже регулюватись окремими нормативно-правовими актами.

Наявність значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів, з одного боку, свідчить про позитивну динаміку розвитку та удосконалення

¹ Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства транспорту України від 26.12.97 № 4546; наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 10.09.2008 № 1117 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0896-08>;

Про затвердження Положення про визначення розміру зборів за аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден у повітряному просторі України: наказ Міністерства транспорту України від 26.12.97 № 454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0059-98>.

законодавства, яке регламентує заходи забезпечення провадження, а з іншого – дозволяє зробити припущення про наявність в ньому суттєвих прогалин, що змушує постійно доповнювати, роз'яснювати, узгоджувати, приписувати процедури, передбачені кодифікованими законами. Тож одним із актуальних питань є систематизація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка ставить питання про наявність єдиного науково обґрунтованого критерію їх класифікації, а також про те, які саме заходи забезпечення провадження до нього включити з тих, які містяться в інших нормативно-правових актах.

1.2. Сучасний стан та основні проблеми адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення

Значне місце у загальній структурі протиправних діянь, що вчиняються в країні, займають адміністративні правопорушення (адміністративні делікти). Їх «незначний суспільний резонанс» порівняно з кримінально-караними діяннями свідчить скоріш за все не про деліктологічну стабілізацію в названій сфері, або поліпшення справ у боротьбі з ними, а про: межу можливостей органів адміністративної юрисдикції з розгляду і винесення відповідних постанов; адаптацію суспільства, своєрідне звикання населення до цих антигромадських проявів, роблячи їх як би «звичними», «соціально-схвалюваними» або, принаймні, «не засуджуваними» в суспільстві.

Зусилля держави щодо протидії зростанню адміністративної деліктності поки не принесли бажаних результатів. Деліктологічна ситуація в Україні, насамперед у сфері громадського (публічного) порядку та забезпечення громадської безпеки, залишається складною – зростає кількість вчинюваних адміністративних деліктів, поглиблюються тенденції демонстративної зневаги до норм моралі, норм права з боку значної частини раніше законопокійного населення.

Актуальність цієї проблеми додає й та обставина, що, не дивлячись на заходи, які вживаються до нейтралізації адміністративних деліктів, результати боротьби з ними ще неадекватні вжитим зусиллям, а ігнорування проблем, що виникають в цій сфері, призводить до негативних явищ. Саме тому проблема активізації роботи щодо запобігання адміністративним деліктам та зниження в цілому адміністративної деліктності в суспільстві давно стала актуальним завданням як для учених, так і суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Попри вагому наукову зацікавленість вчених окресленою проблематикою, назвати чинне адміністративно-деліктне законодавство досконалим важко, підтвердженням чому є застарілість багатьох його норм, слабка ефективність їх реалізації, невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків реаліям сьогодення, непоодинокі випадки помилкової кваліфікації адміністративних проступків, численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів адміністративної юрисдикції, порушення під час застосування окремих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Характерними вадами адміністративно-деліктного законодавства, обумовленого відсутністю будь-якого покращення адміністративної деліктності в країні на сьогодні можна вважати наступні.

1. Недосконалість Кодексу України про адміністративні правопорушення та й всього адміністративно-деліктного законодавства, що насамперед пов'язано з: постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями; невідповідністю значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування; дублювання окремих положень Кримінального кодексу України; «застарілістю» окремих його положень¹ та в цілому адміністративно-деліктної термінології¹.

¹ Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упоряд. О. А. Банчук]. К. : Книги для бізнесу, 2007. С. 127; Гуржій Т.О. Правове регулювання

У вітчизняній адміністративно-правовій науці існують різноманітні концепції оновлення законодавства про адміністративну відповідальність, серед яких найбільш виразними є: 1) «декодифікація» чинного КУпАП та «розпорошення» складів адміністративних проступків за багатьма законами, які регулюють відносини в окремих сферах державного й суспільного життя²; 2) «кодифікація» – тобто об'єднання одному кодекфікованому акті юридичних текстів, що встановлюють норми підвідомчості, типи санкцій та їх максимальні розміри. «Кодифікація, – наголошує Д.М. Лук'янець, – спрямована на те, щоб критично переосмислити чинні норми, усунути суперечності і неузгодженість між ними»³. Очевидно, що в умовах подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні адміністративної відповідальності, логічним все ж таки є прийняття другої концепції.

Ще одним принциповим питанням залишається відсутність серед вчених єдності щодо назви кодекфікованого акту (зокрема пропонується Кодекс про адміністративні проступки⁴, Адміністративно-деліктний кодекс⁵, Кодекс адміністративної відповідальності тощо). Проте, на наше переконання, назва кодексу не може прямо впливати на ефективність застосування його положень. Головним має залишатися якість нормативного матеріалу, відсутність колізій, дублювань, застарілих положень, логічна побудова тощо.

2. Розпорошеність значної кількості нормативно-правового матеріалу та неповна відповідність адміністративно-деліктного законодавства потребам

адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку / Т.О. Гуржій // Вісник прокуратури. № 8 (86). 2008. С. 92-99.

¹ Банчук О. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні – проблеми та варіанти їх вирішення // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 35 / Редкол.: С.В. Ківалов (голов.ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. Одеса: Юридична література, 2007. С. 288-292.

² Банчук О. А. Концепція Кодексу України про адміністративні проступки стала предметом обговорення. Право України. 2006. № 7. С. 143; Єремєєв Д.В. Деякі аспекти реформування законодавства про адміністративну відповідальність URL : <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21486-2012-06-24-13-11-43.html>

³ Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : моногр. / Лук'янець Д. М. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. С. 315.

⁴ Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: реальна вимога часу (аналіз деяких пріоритетів). Влада. Людина. Закон. 2006. № 6. С. 65-75.

⁵ Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку / Д.М. Лук'янець. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

сьогодення. Зокрема, посилення на адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених КУпАП, містяться у більш ніж ста законах та підзаконних актах. Паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у інших нормативно-правових актах (Повітряний кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про автомобільний транспорт» та ін.).

Крім того, існує багато так званих «неробочих» норм. Прикладом може слугувати норма, яка передбачає відповідальність водіїв за недотримання безпечної дистанції руху (ч. 2 ст. 122 КУпАП). Протягом останніх років за вказаною нормою не було складено жодного протоколу. І це не дивно, оскільки чинні Правила дорожнього руху покладають вибір безпечної дистанції на розсуд водія. Будь-яка дистанція вважається безпечною, поки вона не призвела до створення аварійної обстановки або аварії. А якщо це сталося, то порушення має кваліфікуватися вже за іншими положеннями КУпАП (ч. 4 ст. 122 або ст. 124). Або, наприклад, та ж сама ч. 2 ст. 122 КУпАП щодо відповідальності водіїв за недотримання під час руху безпечного інтервалу – тобто відстані між боковими частинами транспортних засобів. З огляду на відсутність об'єктивних вимог до безпечного інтервалу (кожен водій сам вирішує питання про його відстань), застосування цієї норми виглядає проблематичним¹.

3. Проблема загальних розмірів системи суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Існуюча система суб'єктів з низкою подальших змін та доповнень, закладена в КУпАП ще у 80-х роках минулого століття, була орієнтована на функціонування в ланках адміністративно-командної моделі на галузеву побудову держави та суспільства. Створення нової системи публічного управління, і відповідно, міністерства, відомства, орієнтоване на

¹ Гуржій Т.О. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху. Право України. 2009. № 3. С. 90-94.

утворення відповідного суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Тому будь-яких нормативних обмежень у розмірах системи не могло існувати.

4. Невідповідність санкцій адміністративно-деліктних норм сучасним соціально-економічним умовам. Як приклад, не зрозуміло чим керувався законодавець, коли встановлював санкцію за ч. 4 статті 121 КУпАП, яка передбачає адміністративний арешт (!) за повторне керування водієм транспортним засобом, що підлягає обов'язковому технічному контролю, але своєчасно його не пройшов. Водночас за перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху більш як на 50 км/г передбачено стягнення лише у вигляді штрафу у розмірі тридцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян. А таке порушення (особливо в населених пунктах) може призвести до тяжких наслідків.

Інший приклад – ч. 5 статті 109 КУпАП, якою передбачено накладення штрафу на посадових осіб за недодержання встановлених габаритів при навантаженні і вивантаженні вантажів у розмірі аж 170-340 грн. (!) Здавалося би, незначні порушення, як от проведення неякісного деповського ремонту, неякісний контроль за роботою технічних пристроїв, затримання поїздів на перегоні чи станції через технічні несправності вагонів, неогородження місця виконання робіт сигналами зупинки, несвоєчасне завершення робіт у «вікно», прийом вантажу і відправлення зі станцій вагонів із перевантаженнями понад вантажопідйомність вагонів і з порушеннями технічних умов навантаження і кріплення вантажів та інше, фактично створюють пряму загрозу безпеці руху поїздів та в остаточному рахунку можуть призвести до серйозної транспортної пригоди.

5. Проблема виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Виконання останніх є заключною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Від того наскільки своєчасно і повно органи адміністративної юрисдикції виконують постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності. Лише за умов реального виконання

накладеного стягнення спрацьовує механізм його впливу на свідомість правопорушника та інших громадян, практично забезпечується додержання одного з найважливіших принципів – невідворотності покарання за скоєння протиправних діянь, досягаються цілі запобігання вчиненню нових правопорушень. І, навпаки, невиконання накладених стягнень робить всю попередню процедуру малоефективною, призводить до дискредитації рішень відповідних органів, а у правопорушників виникає почуття безкарності, в результаті чого вони нерідко стають на шлях скоєння нових правопорушень, у тому числі й злочинів.

6. Недосконалість застосування норм адміністративно-деліктного законодавства до неповнолітніх, що пов'язано з, насамперед, виховним характером адміністративної відповідальності, так як до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років, як правило, застосовуються заходи впливу, які не є адміністративними стягненнями, зокрема, це: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; застереження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. Зрозуміло, що цей перелік (навіть неадміністративних стягнень) не може бути досконалим, до того і застосовується доволі рідко.

7. Проблема притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Аналіз чинного законодавства України та наукової літератури переконливо доводить стрімкий розвиток інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, але доки це питання перебуває в стадії обговорення, казати про її ефективне застосування є передчасним. Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб поки що не кодифіковане, відсутній механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Санкції, що застосовуються до юридичних осіб, називаються по різному – фінансовими, економічними, адміністративно-господарськими, бо немає системності у їх видах.

Законодавством не встановлений порядок провадження в справах про такого роду адміністративні правопорушення. Чітко не визначено органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в названій сфері. Дотепер відсутня законодавчо закріплена система та види адміністративних стягнень, що застосовуються за такі правопорушення. На наш погляд, тільки нормативно-правове закріплення дозволить розкрити їх сутність і характерні особливості, визначити їх місце в системі заходів адміністративного примусу.

8. Ще однією з проблем залишається відсутність чіткого нормативно-закріпленого механізму дій органів адміністративної юрисдикції (зокрема, працівників поліції) відносно осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, перебуваючи у стані сп'яніння. Останнє розуміється як психічний стан людини, що виникає внаслідок вживання алкогольних напоїв та призводить до фізіологічних, психічних, вегетативних і неврологічних розладів. Не зважаючи на відносну безпеку простого алкогольного сп'яніння для здоров'я особи (в порівнянні з пияцтвом й алкоголізмом, основною ознакою яких є звикання до алкоголю), вживання спиртного завжди впливає на поведінку особи й досить часто є рушійною силою вчинення нею різноманітних протиправних учинків¹.

Слід відзначити, що вчинення правопорушення в стані сп'яніння є відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 35 КУпАП обставиною, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення². При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. А отже встановлення зазначеної обтяжуючої обставини є обов'язковим. Крім того, для таких адміністративних правопорушень як:

¹ Дрозд Ю.В. Стан алкогольного сп'яніння: поняття, стадії та взаємозв'язок із протиправною поведінкою. Митна справа. 2011. №2(74). Ч. 2. С. 351.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

«Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» (ст.130 КУпАП);

«Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді» (ст. 178 КУпАП);

«Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві» (ст. 179 КУпАП);

«Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння» є обов'язковою ознакою складу правопорушення, яка потребує встановлення та належного засвідчення (ст. 180 КУпАП).

Безсумнівним є те, що особі в стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, тобто в стані інтоксикації, потрібна медична допомога, саме тому, на наш погляд, правильним рішенням буде направлення особи, що вчинила правопорушення у такому стані, до медичної установи. Крім того, у відповідності з Тимчасовою інструкцією про порядок медичного огляду для встановлення факту вживання алкоголю і стану сп'яніння тільки лікар може здійснити огляд особи на стан сп'яніння¹. Отже, направлення осіб з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння до спеціальних медичних закладів є обов'язковим.

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації засвідчив, що ряд нормативно-правових актів містить норми, що визначають діяльність працівників поліції щодо осіб, які вчинили правопорушення, перебуваючи у стані важкого алкогольного чи наркотичного сп'яніння. Проте, ці норми є суперечливими: одні – забороняють доставляння і затримання осіб у стані сп'яніння, інші навпаки дозволяють.

¹ Временная инструкция о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, утвержденная заместителем Министра здравоохранения СССР от 1 августа 1988 года № 06-14/33-14. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3-14400-88>

Як відомо, доставляння та адміністративне затримання є заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і регламентуються нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Аналіз ст. 259, 261, 262, 263 КУпАП показав, що законодавець у жодному випадку не дає роз'яснень щодо доставляння і затримання осіб у стані сп'яніння. Також немає будь-яких вказівок на особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо осіб, які їх вчинили у стані сп'яніння, і в відомчих нормативно-правових актах МВС України.

У зв'язку із цим доречним було б внести зміни до статті 259 КУпАП, зокрема, зазначити ще одну підставу для доставляння: «У разі вчинення адміністративного правопорушення особами, щодо яких в уповноваженої особи Національної поліції є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, вони доставляються до приміщення поліції для подальшого направлення в медичні заклади з метою встановлення та засвідчення такого стану».

Крім цього, окремим нормативно-правовим актом доцільно запровадити процедуру направлення особи на огляд на стан сп'яніння до медичного закладу, аналогічну процедурі огляду водіїв-правопорушників, а також доцільним є розроблення спільного нормативно-правового акту МВС України та МОЗ України, який би визначав процедуру витверезення правопорушників, що знаходяться у стані сп'яніння, у медичному закладі з фіксацією моменту витверезення відповідним висновком лікаря. Встановити, що застосування до правопорушника заходів адміністративного примусу на загальних засадах можливе тільки після отримання висновку лікаря про витверезення особи.

9. Наявні проблеми належної регламентації окремих строків провадження у справах про адміністративні правопорушення в тому числі й деяких заходів його забезпечення.

Зокрема, КУпАП необхідно доповнити нормами, які визначатимуть строк для направлення протоколу до органу чи посадової особи, уповноважених розглядати справу про адміністративне правопорушення. Натомість чинна редакція КУпАП відповідної норми не містить, що дає змогу посадовій особі, яка уповноважена реагувати на адміністративне правопорушення, на власний розсуд визначати тривалість цієї процедури. Відповідно, для учасників провадження створюється ситуація правової невизначеності. Відсутність належної регламентації строків направлення протоколу спричиняє особливо небезпечні наслідки під час застосування адміністративного затримання в порядку ч. 4 ст. 263 КУпАП (адміністративне затримання правопорушника до розгляду справи судом).

Зрештою, підвищити ефективність провадження у справах про адміністративні правопорушення можна також шляхом встановлення строку для виправлення помилок та доповнення протоколу.

Конкретизуючи вказані положення, слід сказати, що у статті 257 КУпАП встановлено порядок надіслання протоколу про адміністративне правопорушення, в частині другій цієї статті унормовано строк лише надіслання до суду протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення - три дні. Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення визначено у статті 277 Кодексу (від однієї доби до п'ятнадцяти днів), однак такі строки починають обчислюватися з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (частина перша).

Таким чином, законодавець залишив поза сферою свого регулювання питання щодо строків складення протоколу про адміністративне правопорушення та його надіслання до органу чи посадової особи, уповноважених розглянути справу про таке правопорушення і винести відповідну постанову, залишивши цим самим за органами (посадовими особами), уповноваженими реагувати на адміністративні правопорушення,

право на власний розсуд визначати такі строки, чим створено підґрунтя для можливих зловживань з боку останніх¹.

Слід внести зміни до норм Кодексу, що регулюють перебіг строку затримання. Зокрема, норма ч. 6 ст. 263 КпАП у чинній редакції дає змогу зловживати тривалістю доставлення порушника для складення протоколу з метою прихованого подовження строку затримання. За своїм змістом процедура доставлення дорівнює адміністративному затриманню, оскільки в обох випадках особа правопорушника обмежується в свободі пересування. Таким чином, слід включити тривалість доставлення особи порушника у загальний строк адміністративного затримання².

Залишаються неврегульованими відповідно до вимог ст. 6 Конвенції такі проблеми як: надання додаткових процесуальних прав особі, яку затримано або яку може бути притягнуто до відповідальності у вигляді адміністративного арешту; внесення змін до порядку складення та направлення протоколу про адміністративне правопорушення в частині як змісту протоколу, так і строків спрямування протоколу до органу чи посадової особи, уповноваженої розглянути справу і винести постанову; зміна підстав зупинення (припинення) провадження у справі про адміністративне правопорушення; внесення змін до норм, які встановлюють процедуру адміністративного затримання³.

10. Недосконалість механізму застосування такого заходу адміністративного припинення як доставлення порушника, яке регламентується статтею 259 КУпАП, відповідно до якою метою доставлення порушника є складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо

¹ Рішення Конституційного суду України у справі 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). Справа № 1-28/2011 від 11 жовтня 2011 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11>

² Вакуленко Т. О., Соловійов О. В. Відповідність окремих положень кодексу України про адміністративні правопорушення вимогам статті 6 конвенції про захист прав і основних свобод людини URL : <http://www.minjust.gov.ua/0/4386>

³ Весельська Т. Адміністративне затримання особи: українські реалії та міжнародний досвід. Право України. 2010. № 2. С. 243-249.

складення протоколу є обов'язковим; осіб, уповноважених здійснювати таке доставлення; місця, куди повинен доставлятися порушник. У частині восьмій цієї статті йдеться, що доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк. Проте у законодавстві не встановлено, яким чином повинен визначатися такий строк і яка допустима максимальна його тривалість.

Головним є те, що ані Кодекс України про адміністративні правопорушення, ані інші законодавчі акти поняття «доставлення» не розкривають. Більше того, чинне законодавство не визначає чітких часових меж доставлення, що на думку Конституційного Суду України, може призвести до певних зловживань з боку відповідних органів в частині, що стосується встановлення можливого строку обмеження права особи на свободу, який з урахуванням часу доставлення може тривати більше, ніж це визначено в законі¹.

Отже, характерні проблеми в механізмі застосування такого заходу адміністративного припинення як доставлення порушника полягають у: відсутності законодавчого закріплення поняття «доставлення»; відсутності чіткого визначення мети доставлення; помилковому розміщенні статті 259 КУпАП у главі 19 «Протокол про адміністративне правопорушення», а не в главі «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення»; відсутності чіткого законодавчого визначення термінів доставлення порушника (у ч. 5 ст. 259 КУпАП зазначено лише, що воно має бути проведено в можливо короткий строк) тощо.

11. Невизначеність місця та ролі поняття під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, окремі норми КУпАП містять посилання на присутність під час учинення окремих адміністративно-процесуальних дій такого учасника адміністративного провадження, як понятий. А саме, в ч. 2 ст. 264 КУпАП зазначено, що особистий огляд може

¹ Рішення Конституційного суду України у справі 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). Справа № 1-28/2011 від 11 жовтня 2011 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11>

провадити уповноважена на те особа однієї статі з оглядуваним у присутності двох понятих тієї ж статі. У ч. 4 ст. 264 КУпАП ідеться про те, що огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється зазвичай у присутності особи, у власності (володінні) якої вони перебувають. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано огляду за участі двох понятих у разі відсутності власника (володільця). В результаті бачимо, що понятій усе ж виступає учасником провадження у справах про адміністративні правопорушення, при цьому немає вказівки, хто може бути понятим, за винятком того, що під час особистого огляду такими учасниками мають бути особи тієї ж статі, що і оглядуваний. Як вихід з цієї ситуації вважаємо за необхідне доповнити КУпАП статтею 272¹ «Права та обов'язки понятого».

Не менш важливу роль для визначення ступеня ефективності адміністративно-деліктного законодавства відіграють своєчасність застосування юридичних норм, чітке визначення мети прийняття адміністративно-деліктної норми, повнота відображення в нормі адміністративного права особливостей сучасної деліктологічної ситуації, прогнозування – наскільки ефективною виявиться запропонована норма або норма, що проектується, строки реалізації цілей прийняття норми, урахування при прийнятті норми економічних, політичних, ідеологічних та інших соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві, своєчасність і повнота застосування норми, відповідність адміністративного стягнення суспільній небезпеці правопорушення, дотримання законності при застосуванні норми тощо.

12. Негативно впливає на правозастосовну практику припинення адміністративних правопорушень питання визначення громадського місця, що стало особливо актуальним із постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-

CoV-2», якою Уряд зобов'язав громадян дотримуватися низки заборон, у тому числі щодо відвідування громадських місць.

В Законі України від 22.09.2005 № 2899-IV «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» зазначено, що «громадське місце – частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, в тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони»¹.

З 2016 року правоохоронці користуються Наказом Генеральної прокуратури від 6 квітня 2016 № 139 «Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», згідно з яким:

«20. До громадських місць належать місця, що використовуються громадянами для спільної роботи, відпочинку, пересування, проведення масових заходів та інших потреб (вулиці, площі, вокзали, аеропорти, магазини, кафе, бари, ресторани, музеї, клуби, пляжі в період їх роботи, а також громадський транспорт під час перебування в ньому громадян, ділянки лісу, поля під час проведення на їх території організованих масових зібрань), приміщення вокзалів, пасажирські (приміські) потяги, літаки, катери, пароплави, перони, платформи, пристані та інші місця під час очікування посадки та висадки пасажирів»².

Виходячи з цього, перебувати на вулицях та у зелених зонах не заборонено, на чому постійно наголошували як громадяни, так і правозахисники. Спроба окремих органів влади тлумачити цей термін носить рекомендаційний характер і не є загальнообов'язковим. Тому логічно поняття громадське місце тлумачити як територію, доступну для перебування людей, а не частини споруди тощо.

13. Окремо слід сказати про такий захід забезпечення провадження у

¹ Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22 вересня 2005 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>

² Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури від 6 квітня 2016 № 139 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>

справх про адміністративні правопорушення як тимчасове вилучення посвідчення водія, що передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, зокрема статтею 265-1. Нині передбачено вилучення посвідчення водія лише за вчинення порушень, за які може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом. До таких правопорушень КУпАП відносить: порушення, що спричинили створення аварійної обстановки; невиконання водіями вимог працівника міліції про зупинку транспортного засобу; порушення, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна; керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а так само відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження огляду на стан сп'яніння, за повторне протягом року вчинення зазначених порушень та за вчинення особою, яка двічі протягом року піддавалась адміністративному стягненню за зазначені порушення; вживання водієм транспортного засобу після ДТП за його участю алкоголю, наркотиків, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі (крім тих, що входять до офіційно затвердженого складу аптечки або призначені медичним працівником), або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу працівника міліції, до проведення уповноваженою особою медичного огляду з метою встановлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, чи до прийняття рішення про звільнення від проведення такого огляду. На жаль, це вичерпний перелік порушень, за які законодавцем передбачено вилучення посвідчення водія, але цього на сьогоднішній день недостатньо.

Вимоги, зазначені в ч. 1 ст. 265-1 КупАП, не дозволяють ефективно впливати на забезпечення повноти виконання постанов про накладення

стягнення у вигляді штрафу. Як результат, у деяких випадках порушується принцип невідворотності покарання.

Наприклад, у багатьох зарубіжних країнах практикується вилучення посвідчення водія за скоєння будь-якого порушення ПДР, що за результатами досліджень призводить до 10% скорочення аварійності та майже до 100% виконання постанов про накладення адміністративного стягнення, а це вже статистично значущий результат¹. Тому у вітчизняному законодавстві слід передбачити вилучення посвідчення водія за всі порушення правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, що дасть змогу більш ефективно впливати на свідомість водіїв щодо недопущення ними порушень встановлених правил, збільшити кількість виконання постанов про накладення адміністративних стягнень та суттєво вплинути на рівень аварійності.

Для прикладу в Україні щороку сума накладених адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху майже вполовину більше ніж сума сплачених штрафів. Відтак, пропонуємо доповнити ст. 265-1 КУпАП новою частиною такого змісту:

«У разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, працівник уповноваженого підрозділу тимчасово вилучає посвідчення водія, але не більше ніж на три місяці з моменту такого вилучення. Посвідчення водія повертається водієві після виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, а в разі винесення постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, відразу після набрання нею законної сили».

Отже, розв'язання окреслених проблем реалізації адміністративно-деліктного законодавства сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів адміністративної юрисдикції, покращенню деліктологічної ситуації та забезпеченню належного рівня безпеки в країні.

¹ Зайченко В. Засоби підвищення безпеки дорожнього руху. Вісник ДАІ України. К., 2002. С. 39.

1.3. Призначення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та їх класифікація

Безперечним підґрунтям для визначення сутності та ознак заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є ст. 260 КУпАП. Спираючись на це, Л.С. Сафонова та Н.О. Галабурда визначили заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення як законодавчо урегульовану систему заходів адміністративно-примусового характеру, що застосовуються з метою забезпечення своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень¹.

Більш деталізованою є дефініція заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, під якими розуміються такі заходи адміністративного примусу, які застосовуються «з метою забезпечення нормального перебігу провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку з виявленням ознак правопорушення або при достатніх підставах для припущення про наявність таких ознак в строго певному процесуальному порядку в рамках провадження у справі про адміністративне правопорушення до осіб, щодо яких ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, а також до інших учасників виробництва, спрямовані на обмеження права на свободу і особисту недоторканність, майнових прав або суб'єктивних прав керування транспортним засобом відповідного виду»².

¹ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 9; Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. СПб., 2005. URL:<http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh> С С. 9-10.

² 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

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення одні науковці вважають різновидом адміністративного припинення (О. Альохін, С. Гончарук, А. Кармолицький, В. Кісін, Ю. Козлов, Т. Котенко, Л. Попов, В. Шкарупа), інші – самостійним методом впливу на правопорушника з числа примусових (І. Голосніченко, Б. Росинський). Крім цього, їх пропонують визнати «заходами забезпечення доказів» у справах про адміністративні правопорушення (М.М. Романяк, Д.Ф. Бортняк).

Науковці, які визнають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення різновидом заходів примусу, пов'язують це з тим, що їх застосовують вже після початку правопорушення з метою його припинення¹. При цьому більшість із них підтримує поділ адміністративно-примусових заходів на заходи запобігання (попередження), припинення і стягнення², які здійснюються щодо суб'єктів правопорушень в односторонньому владному порядку і в передбачених правовими нормами випадках від імені держави, передусім з метою попередження правопорушень, їх припинення та вжиття заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень³. Так, наприклад, Д.Ф. Бортняк наголосив: «Серед заходів адміністративного припинення відокремлюються ті, які спрямовані на забезпечення адміністративно-деліктного провадження, що дозволяє в межах законності притягнути винну у вчиненні протиправних діянь особу до адміністративної відповідальності»⁴.

Розглядаючи заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки, А.Т. Комзюк вважає їх допоміжними заходами впливу, завдяки яким створюються умови для притягнення порушника до

«Административное право, финансовое право, информационное право». Саратов, 2012. С. 8. URL: <http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh-v-sisteme-m>.

¹ Россинский Б.В. О необходимости уточнения некоторых процессуальных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М., 2004.

² Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення / О.М. Гумін, С.В. Пряхін. Європейські перспективи. 2014. № 4. С. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_4_3.

³ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). К., 2008. С.194.

⁴ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С.5.

адміністративної чи кримінальної відповідальності¹.

Окрема група вчених вважає, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є самостійним різновидом заходів адміністративного примусу². Зокрема, А.Т. Котенко обґрунтовує це тим, що вони характеризуються всіма ознаками примусу, однак одночасно виступають і як засоби припинення протиправної поведінки, і як способи усунення протиправної ситуації³. Це впливає з того, що функціями заходів забезпечення провадження, як пише В.К. Колпаков, є адміністративно-процесуальне припинення, формування доказової бази і забезпечення виконання постанов у справі, причому один і той же захід за певних умов уособлює декілька цих функцій⁴.

Окрема група вчених-адміністративістів заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення вважає не тільки самостійною групою заходів адміністративного примусу, а ще й ототожнює їх із заходами адміністративно-процесуального забезпечення⁵. Наприклад, А.Т. Комзюк вважає, що термін «адміністративно-процесуальне забезпечення» є некоректним, адже адміністративний процес і провадження у справах про адміністративні правопорушення не тотожні. Останній утворює провадження щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів, заходів адміністративного припинення і в справах про адміністративні правопорушення⁶.

Наприклад, М.М. Романяк, вивчаючи проблематику притягнення осіб до

¹ Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002.

² Мінка Т.П., Алфьоров С.М., Обушенко О.М. та ін. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 126.

³ Котенко Т.А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені працівниками податкової міліції. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44332/%CA>.

⁴ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). К., 2008. С. 127.

⁵ Стариков Ю.Н. Административное право. СПб.: Питер, 2004. С. 157; Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учеб. пособие: МВШМ МВД СССР, 1987. С. 9; Віхрова В.С. Адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб країн Європейського Союзу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 123.

⁶ Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання провадження в справах про адміністративні проступки. Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск. Луганськ: Луганський інститут внутрішніх справ, 2000. С. 219; Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие. Х.: ООО «Одиссей», 2004. С.18.

адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачені главою 20 КУпАП заходи вважає заходами забезпечення доказів, хоча до них відносить не лише заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а ще й окремі превентивні та примусові поліцейські заходи, передбачені ст. 31-34 і ст. 42-46 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 25 Закону України «Про службу безпеки України»¹. При цьому він відносить їх до різних груп, поділяючи на загальні (такі, що передбачені КУпАП) і спеціальні (інші з названих) заходи.

Власну точку зору пропонує І.Л. Бородін, який виокремлює таку групу заходів забезпечення провадження, як «адміністративно-відновлювальні заходи», тобто такі примусові заходи, які спрямовані на ліквідацію негативних наслідків правопорушень та на відновлення порушених прав (порушеного правового стану). До них можна віднести: знесення самовільно зведеної будови; припинення користування земельною ділянкою (при порушенні земельного законодавства); адміністративне виселення².

Діаметрально відрізняється від останньої думка М.М. Бурбика, А.В. Солонар та К.Д. Янішевської, які констатують, що подібні дії належать до заходів адміністративного припинення, зокрема самостійних (оперативних) заходів загального призначення як їх підвиду, що жодним чином не стосуються заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення³.

Так, в юридичній літературі надаються такі трактування змісту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення:

1) як встановлені нормами адміністративного права заходи примусової дії, які застосовують уповноважені на те органи державної влади або

¹ Романик 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. 50.

² Бородін І.Л. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. / І.Л. Бородін, В.А. Бортник. К.: ДП Вид. дім Персонал, 2011.

³ Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України: навчальний посібник. Суми: Мрія, 2015. С. 85-86.

громадські формування, спрямовані на припинення протиправного діяння, усунення пов'язаних із ним негативних і шкідливих наслідків, а також на створення оптимальних умов для подальшого притягнення винних осіб до відповідальності¹;

2) як урегульована чинним українським законодавством та іншими нормативними правовими актами переважна частина заходів адміністративного примусу, які застосовують уповноважені органи виконавчої влади, їх посадові особи або суди (судді) з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, серед яких установлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення²;

3) як різновид заходів примусу, що застосовується уповноваженими особами у зв'язку з виявленням ознак правопорушення для забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розгляду справи про адміністративний проступок³;

4) як процесуальні дії, що реалізуються уповноваженими на те особами у процесі порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення⁴.

Зміст заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в теорії адміністративного права дозволяє угрупувати їх за призначенням як:

1) умови для встановлення факту правопорушення і особи правопорушника, створені примусовим шляхом, а також виявлення, фіксація та дослідження доказів, необхідних для встановлення об'єктивної істини у

¹ Котенко Т.А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені працівниками податкової міліції. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44332/%CA>.

² Там само.

³ Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие. Х.: ООО «Одиссей», 2004. С. 161.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.П. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 668.

справі, створення інших умов для розгляду справи про правопорушення¹;

2) допоміжний засіб у встановленні фактичних обставин правопорушення, їх юридичного закріплення у відповідних документах, що сприяє своєчасному і правильному розгляду справи². Зокрема, Т.О. Коломоець пропонує віднести заходи забезпечення адміністративно-деліктних проваджень до заходів забезпечення доказів, які «досить повно та імперативно» регламентовані КУпАП³.

Серед особливостей заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення Н.А. Галабурда визначає їх несамостійний, допоміжний характер, адже вони «передують» провадженню у справах про адміністративні правопорушення; їх мету як припинення протиправної поведінки особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, створення належних умов для здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; особливу підставу застосування – вчинення особою протиправного діяння і відповідне здійснення щодо нього певних процесуальних дій; персоналізацію особи правопорушника, щодо якого здійснюється провадження; чітко визначені процесуальні межі застосування (під час або після вчинення правопорушення)⁴. При цьому авторка дуже вірно помічає, що належно закріплені будь-які процесуальні дії під час або після вчинення правопорушення «не можуть не сприяти виявленню та закріпленню вже наявних доказів», і подальший розвиток законодавства, яке регулює провадження в справах про адміністративні правопорушення, буде неминуче спрямований на збільшення кількості і деталізацію відповідних цьому процесу дій⁵.

¹ Круглов В.О. До питання про вдосконалення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення / В.О. Круглов, І.Л. Бородін. Юридичний вісник. 2012. № 2 (23). С. 51.

² Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. К.: Атіка, 2008. С. 241.

³ Коломоець Т.О. Система суб'єктів застосування адміністративно-примусових заходів в Україні: орієнтири розвитку у світлі оновлення державно-примусової політики. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 3. С. 104.

⁴ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 23-24.

⁵ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 24.

Зокрема, в теорії адміністративного права обґрунтовується суттєвий вплив Конституції України та міжнародного права на характер заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в інституті адміністративного примусу. Так, загальноправову основу застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять такі базові конституційні цінності, як «відповідність обмеження прав і свобод громадян конституційно значимим інтересам і цілям, ясність і визначеність правових норм, що стосуються цих обмежень, юридична рівність, заборона надання зворотної сили закону, які погіршують становище громадян, гарантія чесного адміністративного процесу, загальність і гарантованість судового захисту при адміністративно-деліктного переслідуванні», які відповідають визнаним міжнародно-правовим принципам: найбільшого сприяння індивіду, невід'ємності прав і свобод людини та їх захисту, а також рівноправності всіх людей і заборони дискримінації, неподільності громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав і свобод людини, дотримання фундаментальних прав і свобод людини тощо¹.

У свою чергу, В.М. Корнілов сутність заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення вбачає в тому, що вони є примусовими процесуальним діями, які виконують посадові особи органів публічної адміністрації, і водночас є способами реалізації процесуальних прав і обов'язків громадян².

Цілий ряд авторів (В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова) характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення вважають такі: 1) їх

¹ 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 «Административное право, финансовое право, информационное право». Саратов, 2012. URL: <http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniya-kh-v-sisteme-m>.

² Корнілов В.Н. Принцип устности и письменная форма процессуальных действий в советском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1974. С. 7-15.

застосовують для припинення адміністративних проступків, установлення особи, складання протоколу про правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення; 2) виключно до особи, яка вчинила правопорушення і в межах адміністративного провадження – з моменту порушення справи і до моменту її припинення; 3) коли вичерпано інші заходи впливу; 4) вони несамостійні і водночас не тягнуть додаткових обмежень для правопорушника; 5) у законодавстві передбачено конкретну процедуру їх застосування та порядок оскарження, зокрема перелік посадових осіб, які мають право їх застосовувати¹.

Таким чином, заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження призначені для створення сприятливих умов для здійснення адміністративно-деліктного провадження, припинення протидії з боку порушника здійсненню уповноваженими суб'єктами своїх процесуальних прав і обов'язків і реалізації всіх завдань цього провадження.

Спори з приводу сутності та юридичної природи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення виникають, на нашу думку, з багатьох причин. Так, у чинному законодавстві чітко не розмежовуються заходи адміністративного попередження і заходи адміністративного припинення. Наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію» передбачено превентивні і примусові заходи, які можуть застосовуватися і для того, щоб не допустити (попередити) адміністративне правопорушення, тобто до моменту його вчинення (наприклад, адміністративне затримання), і для припинення правопорушення – в процесі його вчинення, і після його вчинення (наприклад, особистий огляд під час дрібного викрадення чужого майна шляхом крадіжки)².

Вивчення нами адміністративної практики переконує, що чітка межа

¹ Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С.194.

² Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

між поліцейськими заходами та заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення відсутня. Це впливає з того, що будь-яка дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень, мають єдине джерело походження, а в подальшому можуть трансформуватися в заходи забезпечення адміністративного провадження. Так, наприклад, опитування особи (ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію») документально оформлюється як «пояснення» заявника (потерпілого) чи правопорушника, яке потрапляє в матеріали адміністративної справи як доказова база¹.

І лише після того, коли уповноваженим суб'єктом (посадовою особою), який вивчає матеріали, буде здійснена оцінка доказів шляхом всебічного, повного і об'єктивного дослідження всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП), вирішується питання про притягнення особи до відповідальності адміністративної (складається протокол адміністративного правопорушення, постанова у справі про адміністративне правопорушення) чи кримінальне (з подальшою перереєстрацією та внесення даних у Єдиний державний реєстр досудових рішень²). За наявності обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст. 247 КУпАП), подальше використання таких відбувається відповідно до Закону України «Про звернення громадян»³.

КУпАП взагалі не диференціює заходи попередження і припинення, а спроби їх групування так і не знайшли одностайних критеріїв класифікації у науці. Це вимагає від науки та практики вироблення єдиного погляду на поняття, сутність і зміст заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

² Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.

³ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47.

Наукою вироблено основні ознаки заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) мають на меті припинення адміністративних правопорушень, якщо вичерпано інші заходи впливу;
- 2) допомагають встановити особу правопорушника та скласти відповідний протокол;
- 3) використовуються для виконання певних обов'язкових процедур, насамперед складання протоколу;
- 4) персоналізовані до конкретного правопорушника,
- 5) застосовуються в процесі або після вчинення правопорушення;
- 6) уособлюють єдину можливість виконати вимогу своєчасного і правильного розгляду справи або виконати постанову у справах про адміністративне правопорушення;
- 7) не тягнуть додаткових обмежень для правопорушника, але обмежують його права;
- 8) мають порядок і строки їх застосування та перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати;
- 9) мають бути належним чином документально оформлені (протоколи);
- 10) можуть бути оскаржені за певною процедурою на кшталт будь-якого рішення органу чи посадової особи¹.

Крім іншого, вважається, що характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є такі:

- а) їх застосовують із метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення;
- б) заходи процесуального забезпечення застосовують винятково в межах

¹ Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Загальна характеристика заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. URL: https://pidruchniki.com/91083/pravo/zahodi_zabezpechennya_provadzhennya_spravah_administrativni_prapoporushennya.

провадження, що здійснюється у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення та тільки стосовно особи, яка вчинила правопорушення;

в) окрім учинення правопорушення є додаткові підстави застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

г) несамотійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;

д) процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження¹.

Таким чином, дослідження сутності, ознак та призначення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дає можливість визначити призначення категорій, передбачених у ст. 260 КУпАП: 1) припинення адміністративних правопорушень – це мета; 2) умови – вичерпаність інших заходів впливу; неможливість складення на місці вчинення правопорушення протоколу про адміністративне затримання, якщо складення протоколу є обов'язковим; 3) завдання – складення протоколу про адміністративне правопорушення; встановлення особи; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ; виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Ознаки заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є різноманітними та неоднорідними, що дає можливість отримати велику кількість підстав і критеріїв для їх класифікації.

Значний масив заходів, які в різні часи у доктрині адміністративного права були спочатку визначені як примусові, а потім віднесені до заходів

¹ Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін.; за заг. ред.. О.В. Кузьменко. К.: Центр учбової літератури, 2016. С. 139.

забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, науковці намагались розподілити по групах відповідно до наперед визначених ознак. У зв'язку тим, що в різні часи були запропоновані різні критерії оцінювання характеру і змісту таких заходів, утворилося чимало різноманітних класифікацій заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Важливість значення класифікації таких заходів полягає в тому, що дозволяє повно уявити та забезпечити чітку логічну структуру правових норм, які їх визначають.

Проаналізуємо думки вчених, які досліджували заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та пропонували власні їх класифікації.

До сучасної системи заходів провадження у справах про адміністративні правопорушення Ю.С. Адушкін, В.М. Анохін, А.Т. Комзюк тощо¹ пропонували включити доставляння правопорушника (ст. 259) і його привод (ст. 268), оскільки за змістом вони є заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і повинні належати главі 20 КУпАП.

Навпаки, до самостійних оперативних заходів адміністративного припинення загального призначення, застосування яких здатне остаточно вичерпати конфлікт, ряд авторів відносять: привод осіб, які ухиляються від явки за викликом до органу внутрішніх справ; адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення; адміністративне видворення за межі України іноземців і

¹ Административная ответственность в СССР / под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2-е дополненное, 1990. С.162; Комзюк А.Т. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки: сутність, система та компетенція міліції щодо їх застосування. Вісн. ун-ту внутр. справ. 2001. № 13. С. 109; Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Львів: Вид-во Львівського університету, 1962. С. 44; Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 218 С. 56; Коломоець Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. Право України. 2003. № 2; Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008.

осіб без громадянства¹.

Наприклад, С.Т. Гончарук пропонував угрупувати заходи забезпечення провадження на: заходи попередження і виявлення правопорушень та забезпечення громадської безпеки; запобіжні заходи адміністративно-процесуального забезпечення; заходи адміністративного покарання (адміністративні стягнення) і відновлення². Водночас, недосконалість такої класифікації вочевидь полягає в тому, що мета «виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення», передбачена законодавцем у ст. 260 КУпАП, пов'язується зі ст. 327 і ст. 327-1 КУпАП, в яких передбачено здійснення адміністративного затримання та проведення особистого огляду при виконанні постанови про застосування адміністративного арешту органами Національної поліції чи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Тобто ці заходи забезпечують виконання постанови, а не адміністративне провадження.

Так, Л.Л. Попов угрупував їх на такі: 1) заходи, що застосовуються безпосередньо до особи правопорушника (вимога припинити неправомірні дії, адміністративне затримання, доставляння, привод); 2) заходи майнового характеру (вилучення вогнепальної мисливської зброї, вилучення особистих речей, документів особи); 3) заходи технічного характеру (заборона експлуатації несправного транспорту, тимчасова заборона експлуатації транспортних засобів, заборона або обмеження ремонтно-будівельних робіт на вулицях та дорогах, якщо не дотримуються вимоги по забезпеченню громадської безпеки); 4) заходи медичного характеру (відсторонення водія від керування транспортним засобом та огляд на стан сп'яніння); 5) заходи, пов'язані зі здійсненням ліцензійно-дозвільної системи (призупинення дії ліцензії на функціонування об'єктів дозвільної системи)³.

¹ Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінв Д.С., 2015. С. 149.

² Гончарук С.Т. Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства. Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: сб. науч. трудов. К.: КВШ МВД СССР, 1982. С. 69.

³ Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 294.

Подібна класифікація, на наш погляд, є дуже доречною, однак неповною, оскільки за її межами залишаються заходи, що застосовуються до юридичних осіб, а також має місце такий загальний для всіх інших критерій, як «заходи, що застосовуються безпосередньо до особи правопорушника». Саме така дефініція поєднує всі перелічені у класифікації заходи, адже всі вони, в кінцевому рахунку, забезпечують закріплений у законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника пізнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать.

Дещо іншу класифікацією пропонувала О.А. Котельникова, яка, на нашу думку, дуже відповідає змісту заходів забезпечення провадження, хоч автор і не конкретизує, які саме заходи її автор відносить до третьої групи:

1) заходи адміністративно-процесуального припинення (доставлення, адміністративне затримання, привод, відсторонення водія від керування транспортним засобом);

2) отримання доказів (особистий огляд, огляд документів, вилучення речей, документів; проведення експертизи; залучення понятих при проведенні процесуальних дій; фіксування процесу виявлення та розслідування правопорушень на аудіо-, фото-, відеоносії);

3) виконання адміністративних стягнень¹.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, зміст якої полягає в практичній реалізації обмежень особистого, морального і матеріального характеру, передбачених призначеним правопорушнику стягненням².

Здійснений нами аналіз практики застосування норм КУпАП під час цього процесу свідчить, що серед заходів забезпечення провадження, які виконують завдання «виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення», завжди застосовується особистий огляд правопорушника,

¹ Котельникова Е.А. Административное право: учеб. пособие: 2-е изд., доп. Ростов н/Д.: Феникс, 2003. С. 162.

² Юридичний портал № 1. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. URL: <http://mego.info>.

якщо його піддано судом адміністративному арешту на строк до 15 діб. Цілий ряд статей КУпАП передбачає альтернативну санкцію у вигляді адміністративного арешту за досить розповсюджені в Україні правопорушення. Призначення адміністративного арешту передбачено КУпАП у галузі охорони праці і здоров'я населення (ч. 1 ст. 44); що посягають на власність (ч. 1-2 ст. 51); на транспорті, в галузях шляхового господарства і зв'язку (ч. 4 ст. 121, ст. 122-4, ч. 2-3 ст. 123, ст. 130, ч. 4 ст. 140); що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (ст. 173, 173-2, ч. 2 ст. 173-3, ч. 3 ст. 178); що посягають на встановлений порядок управління (ст. 185, ч. 2 ст. 185-1, ч. 2 ст. 185-3, ст. 185-10, ч. 2 ст. 187, ст. 204-1). Це є безумовним атрибутом, у тому числі у зв'язку з доставленням його до спеціальних установ виконання санкції тимчасового тримання, виходячи з вимог особистої безпеки уповноважених суб'єктів.

Аргументує цю думку Рішення Конституційного суду України від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої ст. 294, ст. 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа № 1-12/2018(3911/15)). Зокрема, зазначається: «Встановлений Кодексом порядок відбування адміністративного арешту передбачає, що осіб, підданих такому арешту, тримають під вартою в місцях, визначених органами Національної поліції, та піддають особистому огляду. Отже, застосування адміністративного арешту пов'язане з тимчасовим обмеженням низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема гарантованого ч. 1 ст. 29 Основного Закону України права на свободу та особисту недоторканність»¹.

Крім того, особа, щодо якої розглядається справа, повинна бути

¹ Рішення Конституційного суду України від 23 листопада 2018 р. № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа № 1-12/2018 (3911/15)). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-18/print>.

обов'язково присутньою, адже в іншому випадку уповноважений працівник поліції здійснює примусове доставлення особи, що оформляється або рапортом, або протоколом, або відповідною постановою¹. Таким чином, визначена О.А. Котельниковою класифікація не відповідає вимогам сьогодення, адже позбавлена не лише конкретики, а й практичної складової.

В наступній класифікації А.Т. Комзюка у критерій покладено мету застосування заходів забезпечення провадження. Тож її автор поділяє заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на оперативні (самостійні) та допоміжні². Так звані самостійні заходи є достатніми для припинення правопорушення або застосування адміністративного стягнення. Серед них, наприклад: вимога поліцейського припинити протиправну поведінку; заборона експлуатації транспортного засобу, який має зовнішні несправності, що можуть бути небезпечними для інших учасників дорожнього руху; зупинення або припинення функціонування об'єктів дозвільної системи; привод осіб, які ухиляються від явки за викликом до державного органу чи адміністративне затримання за злісну непокору законній вимозі поліцейського.

Допоміжними є такі заходи, які припускають у подальшому застосування інших заходів забезпечення адміністративного провадження, які оформлюються відповідними протоколами. Зокрема, особистий огляд, після якого можливе доставлення чи привод, а також вилучення речей. Недосконалість даної класифікації полягає в тому, що навряд чи зупинення або припинення функціонування об'єктів дозвільної системи, використане автором як приклад основного заходу, можливо уявити без огляду речей, а може й подальшого вилучення їх з цього об'єкта. При цьому аналізована класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні

¹ Калужний Р.А. Адміністративне право. Глава 32. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту. Науково-практичний коментар КУпАП. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/131-ra-kaljuzhnij-naukovo-praktichnij-komentar-kupap/3440-glava-32-provadzhennja-po-vikonannju-post-pro-zastosuv-administrativn-areshtu.html>.

² Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. С. 129, 139.

правопорушення спонукає до узагальнення їх залежно від підстав застосування та способу впливу на правопорушника, а також залежно від повноважень суб'єктів адміністративного провадження на загальні та спеціальні.

Загальними заходами є ті, що можуть застосовуватись у більшості випадків вчинення правопорушення і до всіх категорій правопорушників (вимога припинити протиправну поведінку; привод; доставляння; адміністративне затримання особи; особистий огляд і огляд документів, речей та їх вилучення), а спеціальними – лише ті, що застосовуються до спеціальних суб'єктів правопорушень (наприклад, водіїв транспортних засобів, рибалок чи мисливців).

У цьому сенсі можна поділяти заходи забезпечення провадження, які застосовуються різноманітними уповноваженими на то особами, тобто за переліком органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 213 КУпАП) або ж дрібнити їх залежно від повноважень їх підрозділів. Наприклад, у підрозділах Національної поліції припинити діяльність об'єкта дозвільної системи можуть не всі підрозділи, однак вимагати припинити правопорушення та затримати правопорушника є повноваженнями кожного поліцейського. З іншого боку, подібна класифікація може бути використана й до об'єктів впливу. Так, наприклад, вченими пропонувалась класифікація на заходи забезпечення провадження, які за законом застосовуються тільки до фізичних або тільки до юридичних осіб, або мають змішаний характер¹.

З метою підвищення ефективності притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб ним пропонувалося серед заходів забезпечення провадження передбачити зупинення або припинення діяльності об'єктів дозвільної системи; заборону або обмеження ремонтно-будівельних робіт на вулицях та дорогах; огляд приміщень, території, які належать

¹ Коломоєць Т.О. Система суб'єктів застосування адміністративно-примусових заходів в Україні: орієнтири розвитку у світлі оновлення державно-примусової політики. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 3. С. 103.

юридичній особі; вилучення речей і документів, які належать юридичній особі.

Крім того, А.Т. Комзюк обґрунтовував класифікацію досліджуваних нами заходів за суб'єктами застосування на заходи, застосовувані такими підрозділами, які наразі відповідають сучасним підрозділам сектору превенції, та ті, що застосовуються сектором кримінальної поліції¹. З цим також можливо було б погодитись, але сучасним законодавством суттєво розширено коло суб'єктів (органів, посадових осіб) їх застосування.

Натомість Д.Ф. Бортняк запевняє, що заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження поділяються на такі дві групи: заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження допоміжного характеру та заходи, спрямовані на отримання доказів². Причому зміст застосування «допоміжних» заходів забезпечення адміністративно-деліктного провадження, які мають «припиняючий» характер, на його думку, полягає у профілактиці протиправної поведінки за допомогою примусового обмеження свободи пересування або свободи користування майном. Такими заходами є адміністративне затримання, доставляння, привод, затримання транспортного засобу чи заборона його експлуатації, усунення від керування ним тощо.

Друга група заходів, які спрямовані на отримання доказів, має на меті реалізацію забезпечення примусовим шляхом встановлення факту правопорушення й особи правопорушника, виявлення, фіксацію та дослідження доказів в адміністративній справі. Такими автор визнає особистий огляд, огляд речей, огляд транспортного засобу.

Як справедливо сказано цим автором, існує група заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які спрямовані на отримання доказів. Однак перша група розглядуваних заходів у жодному разі не може одночасно бути і «припиняючими», і «профілактичними», позаяк

¹ Комзюк А.Т. Проблеми систематизації і класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією. Вісн. Запорізьк. юрид. ін-ту МВС України. 1999. № 2; Корнилов В.Н. Принцип устности и письменная форма процессуальных действий в советском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1974.

² Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 128-129.

ці поняття мають діаметрально різний зміст стосовно моменту. Так, Новий тлумачний словник української мови визначає «запобігання» як недопущення чогось, що заздалегідь готується¹, яке в чинному законодавстві вживається як синонім терміна «профілактика». Тобто, говорячи «профілактика» правопорушення, слід мати на увазі його недопущення, у той час як поняття «припинення» правопорушення вказує на факт неефективності «профілактики», внаслідок чого його було вчинено.

Також аргументованим є поділ заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення залежно від терміну застосування: одноразові (доставлення особи, привод, особистий огляд та огляд речей і документів) та ті, що тривають (адміністративне затримання, вилучення речей та документів, тимчасове затримання транспортного засобу, тимчасове вилучення посвідчення водія та подібні їм)².

У свою чергу, Н.А. Галабурдою запропоновано класифікацію заходів забезпечення адміністративного провадження за формою волевиявлення уповноваженого суб'єкта впливу, а саме на: усні (вимога припинити протиправну поведінку), письмові (заборона експлуатації транспортних засобів, заборона проведення робіт на вулицях і шляхах) та матеріально-технічні (зупинка транспортних засобів, доставлення порушника, адміністративне затримання, огляд речей та документів, їх вилучення)³.

В юридичній літературі під «діями уповноваженої особи, які виражають його волю поведінням, за яким можна дійти висновку про такий намір» припускаються «конклюдентні» дії⁴, тож для визначення останньої групи перелічених Н.А. Галабурдою заходів доцільніше було б оперувати цим терміном. Крім того, спираючись на розглядувану класифікацію, неможливо чітко віднести заходи забезпечення провадження до конкретної з названих

¹ Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. 2-ге вид., виправл. К.: Аконіт, 2003 Т. 2. 2003. С. 320.

² Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 37-38.

³ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 37-38.

⁴ Економічна енциклопедія. URL: <http://www.brainboxart.tk/?Bukva>.

груп. Наприклад, зупинення транспортного засобу одночасно належить декілька групам залежно від способу, який використовується для його застосування: якщо така дія відбувається шляхом використання гучномовця, то зупинка транспортного засобу є усним заходом, водночас зупинка транспортного засобу шляхом використання пробліскових маячків, тобто подачею спеціальних звукових або світлових сигналів є матеріально-технічним заходом, а зупинка транспорту жезлом або легкий тілесний контакт під час доставлення без кайданок – взагалі не впорядковані у цій класифікації.

Виходячи з призначення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, на думку О.М. Бандурки, їх доцільно угрупувати на: адміністративно-запобіжні заходи (перевірка документів, огляд, внесення подання про усунення причин правопорушень); заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання, вилучення речей та документів, примусове лікування та ін.); адміністративні стягнення (попередження, штраф, позбавлення спеціального права тощо)¹.

Грунтовною є класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, запропонована Л.С. Сафоною та Т.А. Котенко, за такими критеріями:

– взаємозв'язок з учиненим правопорушенням: а) самостійні, що не пов'язані зі здійсненням правопорушення (введення карантину, щорічний технічний огляд транспортних засобів); б) самостійні, що зумовлені вчиненням правопорушення (усунення від керування транспортним засобом, заборона його експлуатації тощо);

– метод впливу: а) психічний вплив (законна вимога про припинення правопорушення); б) фізичний вплив (адміністративне затримання, привод); в) матеріальні (вилучення речей, заборона експлуатації транспортного засобу, арешт товарів, транспортних засобів, інших речей);

– об'єкт впливу: а) заходи, які застосовують до фізичної особи

¹ Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 1994; Смерть Ігоря Индила. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Смерть_Ігоря_Индила.

(адміністративне затримання, обмеження пересування територією України іноземних громадян і осіб без громадянства, застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї); б) заходи, що застосовуються до юридичних осіб (наприклад, припинення роботи торгового підприємства у зв'язку з порушенням санітарних норм або фінансових операцій) тощо;

– характер сфери впливу: а) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення загального призначення (адміністративне затримання тощо); б) заходи спеціального призначення (застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї);

– ступінь кодифікації: а) заходи, закріплені в КУпАП; б) заходи, закріплені в законодавчих та інших нормативних правових актах;

– обсяг повноважень посадовців органів виконавчої влади¹.

Як вірно зазначає Н.О. Галабурда, залежно від підстав застосування та способу впливу на правопорушника певну групу класифікації можуть складати так звані «спеціальні» заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, обґрунтовуючи це тим, що вони можуть застосовуватись тільки до окремих (спеціальних) категорій суб'єктів правопорушення і виключно у випадках вчинення окремої (спеціальної) категорії правопорушень (залежно від об'єкта посягання)².

Здійснений нами комплексний аналіз різноманітних класифікацій заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дозволяє нам узагальнити відомі класифікації за характером правового впливу та усунути прогалини, які мають місце в багатьох з них.

Діалектичний підхід до класифікації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення вимагає вироблення їх систематизації на групи у зв'язку з їх правовою природою на:

¹ Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. СПб., 2005. С. 53. URL:<http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniakh>; Котенко Т.А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені працівниками податкової міліції. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44332/%CA>.

² Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 39-40.

1) ті, що обмежують немайнові права, зокрема право на свободу та особисту недоторканність (адміністративне затримання, привод, доставляння, особистий огляд);

2) ті, що обмежують майнові права (огляд речей, вилучення речей);

3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті (тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і їх огляд на стан сп'яніння). В основу цієї класифікації покладено поділ конституційних прав особи, які зазнають обмежень у зв'язку із застосуванням до неї примусових заходів за вчинене правопорушення, на майнові, немайнові та комбіновані.

Так, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які названі нами такими, що обмежують право на свободу та особисту недоторканність, передбачають безпосередній вплив на психіку, волю, тіло правопорушника та примушують його до припинення неправомірних дій, а заходи, які визнані нами тими, що обмежують майнові права правопорушника, – передбачають вплив на його поведінку шляхом обмеження його прав володіння, розпорядження та користування належними йому об'єктами матеріального світу.

Третя група заходів – це заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті, які утворюють особливу самостійну групу, комплекс неможливо обмежень майнових і немайнових прав особи правопорушника, тобто які неможливо беззаперечно віднести до першої чи другої групи.

На користь цієї думки свідчить й обґрунтування Б.Ф. Бортняком у своєму дослідженні адміністративно-юрисдикційної діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху тези про те, що у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху існує два види заходів забезпечення провадження: заходи, що використовуються виключно при провадженні у справах про адміністративні правопорушення у

сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, та заходи, що застосовуються у провадженнях і щодо інших правопорушень¹.

До самостійної групи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення у сфері безпеки дорожнього руху В.В. Доненко та Д.С. Припутень віднесли: 1) тимчасове затримання транспортного засобу; 2) відсторонення водія від керування транспортним засобом; 3) огляд стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування його під впливом лікарських препаратів, які знижують увагу та швидкість реакції водія; 4) тимчасове вилучення посвідчення водія².

Як самостійну групу «заходи забезпечення провадження у справах про правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» досліджував і С.М. Алфьоров³.

Нижче аргументуємо викладену нами думку на прикладі такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП).

Посвідчення водія, як документ, фактично належить до світу речей (документів), тобто в нашій класифікації таких заходів має бути віднесений до другої групи заходів, які становлять обмеження майнового характеру. Водночас, з юридичної точки зору, посвідчення водія – це власність держави, адже пп. а) п. 2 ч. 1 та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлює, що посвідчення водія є документом, який посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус і є власністю України⁴. Тобто фактично обмежується немайнове право водія керувати транспортним засобом, але не позбавляється

¹ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 79-80.

² Доненко В.В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми: монографія / В.В. Доненко, В.К. Колпаков. Д.: Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2003; Припутень Д.С. Проблемні питання застосування окремих заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. Правова позиція. 2017. № 2.

³ Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: навч. посібник / за заг. ред. С.М. Алфьорова. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 159-163.

⁴ Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус 20 листопада 2012 року № 5492-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 51.

до рішення суду, адже натомість вилученого посвідчення водія уповноважена особа видає правопорушнику тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами.

Аналогічну комбіновану правову природу мають тимчасове затримання транспортних засобів органами поліції та інспекторами з паркування, передбачені статтями 265-2 та 265-4 КУпАП.

Таким чином, залежно від правової природи прав особи, які зазнають обмежень у зв'язку із застосування до неї примусових заходів за вчинене правопорушення, запропоновано таку класифікацію заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка припускає поділ їх на: немайнові (адміністративне затримання, привод, доставляння, особистий огляд); майнові права (огляд речей, вилучення речей та документів); та комбіновані – на транспорті (тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами і їх огляд на стан сп'яніння).

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті складають окрему, самостійну групу класифікації завдяки їх комплексному характеру. Їх правова природа одночасно уособлює ознаки обмеження як майнових, так і немайнових прав особи у зв'язку зі вчиненням нею правопорушення, поєднує ознаки превентивного та припиняючого характеру залежно від мети їх застосування та обставин події правопорушення та притаманні лише сфері безпеки дорожнього руху, оскільки в інших видах проваджень їх застосування виключено.

1.4. Використання можливостей зарубіжного досвіду у правовій регламентації застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Забезпеченість дотримання прав правопорушника та ефективність превентивного впливу на нього під час провадження у справах про адміністративні правопорушення цілком залежить від якості нормативної регламентації різноманітних засобів його забезпечення і позитивно впливає на правопорядок у державі в цілому.

Важливу орієнтовну роль у створенні оптимального законодавчого механізму забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення має зарубіжний досвід регламентації схожих за змістом правовідносин між державними органами та особою-правопорушником, у зв'язку з чим актуальним є визначення основних пріоритетів його запозичення в Україні.

Юридична природа правил застосування заходів провадження у справах про адміністративні правопорушення завжди були дискусійною для практиків і науковців, зокрема проблеми удосконалення окремих заходів його забезпечення проваджень у справах про адміністративні правопорушення розглядалися у роботах Н.П. Бортник, Н.М. Галабурди, В.М. Гаращука, Т.О. Гуржія, Р.А. Калюжного, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменка, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Д.В. Приймаченка, О.П. Рябченко, О.С. Юніна.

Слід зазначити, що в країнах дальнього зарубіжжя в рамках адміністративно-правових відносин передбачено схожі з вітчизняними заходи забезпечення провадження. Водночас їх важко порівнювати між собою у зв'язку зі значною різницею в системах права окремих країн. Отже, нашою метою буде виокремлення позитивного зарубіжного досвіду щодо розглядуваного інституту заходів забезпечення провадження в національне законодавство.

В Австрії, наприклад, органи публічної адміністрації можуть видати припис про виклик, в результаті неявки за який до особи застосовується привод. У Великій Британії виклик незалежних адміністративних сенатів допускається навіть не за територіальністю сенату. Цей виклик визначає статус особи у справі (учасник, свідок тощо) та перелік доказів, які вона має принести. Причому проти виклику або приводу в сенат не допускається жодного оскарження¹. В Естонії навпаки – неявка за викликом в адміністративний орган не тягне юридичної відповідальності, проте він розглядає справу заочно або залишає заяву без розгляду та припиняє адміністративне провадження².

У розділі 5 Акта із загального адміністративного права Нідерландів передбачено можливість застосування фізичних заходів примусового характеру, а саме: відвідування будь-яких приміщень, за винятком житлових, без згоди користувача приміщення; отримання необхідної інформації; доступ до комерційної інформації та документів; дослідження та вимірювання товарів; взяття зразків товарів; перевірка транспортних засобів, які є об'єктом перевірки; опломбування будівель, окремих приміщень та всього майна, яке в них або на них знаходиться; переміщення та зберігання речей, які є придатними для цього; продаж вилученої речі; відчуження вилученого майна безкоштовно чи за плату на користь третьої особи; знищення вилученого майна; стягування штрафу³.

Інтернет-джерела свідчать, що в США працює окремий Центр для доставлення затриманих і спеціальний підрозділ роботи з ними. Останні керуються Інструкцією про порядок тимчасового затримання особи, якою передбачено процесуальні вимоги дотримання прав затриманої особи⁴. Ця служба цілодобова і працює у складі двох десятків поліцейських, які

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. С. 181, 238-240;

² Там само. С. 58, 189.

³ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. С. 282-287.

⁴ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 30.

здійснюють щодо затриманих правопорушників ідентифікацію, фотографування, перевірку за обліками і дактилоскопіювання. Затримана і поміщена в Центр особа, яка вчинила правопорушення, має реальну можливість скористатись правом на захисника, отримує кількарразове харчування, туалет на першу вимогу, надання медичної допомоги тощо. Постійне відеоспостереження дисциплінує затриманих осіб, унеможлиблює безпідставні скарги з боку затриманих¹. Подібні до цих центри діють і у Великій Британії. Інформація про затриману особу вноситься до національної інформаційної баз даних шляхом дактилоскопіювання із застосуванням сканерів, які одразу вносять відбитки пальців у криміналістичну базу даних. У цій країні кожне затримання особи з доставленням її у відділ поліції визнається арештом: на строк до 6 годин – це попередній арешт, а після 6 годин – тримання під вартою².

Доцільно запровадити в адміністративну діяльність правоохоронних органів, які затримують особу та доставляють у відповідне приміщення для документування вчиненого нею правопорушення, досвід американських правоохоронців, які до матеріалів справи докладають відбитки пальців рук і фотозображення правопорушника, які потім вносять до своєї електронної бази даних, адже в Україні існує проблема ідентифікації особи, яка вчинила правопорушення, під час розгляду справи.

Це пов'язано, по-перше, з відсутністю матеріально-технічного забезпечення окремих категорій уповноважених посадових осіб для використання бездротових технологій доступу в електронні бази даних, так і слабкою забезпеченістю персональними комп'ютерами навіть на робочих місцях, що розміщені безпосередньо в приміщенні територіального підрозділу, які мають бути автоматизовані. Це

¹ Адміністративне затримання особи: українські реалії та міжнародний досвід. URL: <http://referat-ok.com.ua/pravo/administrativne-zatrimannya-osobi-ukrajinski-realiji-ta-mizhnarodnii-dosvid>.

² Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 32.

унеможливиює здійснення авторизованого доступу до інформаційних ресурсів у процесі роботи на території, а на місцях знижує ефективність роботи в цілому. Нині лише патрульні поліцейські мають планшети, завдяки яким із свого робочого місця у службових автомобілях вони мають доступ до електронних баз.

Водночас очевидно, що органи Національної поліції – не єдиний орган згідно із законодавством який здійснює провадження у справах про адміністративне правопорушення, так само, як і самих підрозділів Національної поліції, крім патрульної служби, налічується згідно з відповідним законом ще п'ять. І всім службам необхідно ідентифікувати особу, щоб притягнути її до відповідальності.

Традиційно ідентифікація (від лат. *identi(tas)* – тотожність і *facio* – роблю) – це встановлення тотожності невідомого об'єкта відомому на підставі збігу ознак, пізнання¹. У вітчизняній енциклопедії зазначено, що ідентифікація утворює процес «уподібнення, встановлення тотожності об'єктів на підставі тих чи інших ознак»². Розрізняють декілька видів ідентифікації, серед яких так звана «судова ідентифікація» як ототожнення конкретних людей та предметів за їхніми характерними ознаками з метою одержання доказів, яка здійснюється шляхом порівняльного дослідження під час криміналістичної експертизи³.

У криміналістиці ідентифікація уявляє процес встановлення тотожності особи або речі на підставі незмінних ознак. Криміналістичний засіб ототожнення особи відбувається за основними групами ознак зовнішності людини (анатомічні та функціональні), які застосовуються, як правило, під час кримінального провадження⁴. Найбільш сприятливими для ідентифікації фізичної особи є наявність у неї наочних «особливих прикмет», які утворюються патологічними анатомічними формами або функціональними

¹ Ідентифікація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентифікація>.

² Ідентифікація. Українська радянська енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/12800312/ure/identifikatsiya>.

³ Ідентифікація. Українська радянська енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/12800312/ure/identifikatsiya>.

⁴ Ідентифікація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентифікація>.

аномаліями. Водночас основною формою ідентифікації є безпосереднє зіставлення зовнішності людини з фото або художнім портретом, «словесним портретом»¹.

Серед існуючих адміністративно-правових норм умовно можна визнати ідентифікацією такий превентивний поліцейський захід, передбачений конкретно у п. 1 ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію», як перевірка документів поліцейським, якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи. Очевидно, що указаний превентивний поліцейський захід за сутністю схожий з ідентифікацією. Проте так само очевидно, що жодним чином він не стосується провадження у справах про адміністративні правопорушення і потребує самостійного нормативного визначення.

Зокрема, у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» ідентифікацію особи визначено як заходи, пов'язані з встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про надання йому статусу біженця в Україні і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи підроблені або фальшиві².

Потреба застосування цієї процедури в адміністративному провадженні є безспірною, оскільки ст. 260 КУпАП закріплює мету «встановлення особи», а заходу, який здатен виконати її реалізацію, КУпАП не передбачає. Ідентифікація особи в процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності є заходом, який відповідає передбаченим у ст. 260 КУпАП вимогам, оскільки забезпечує своєчасний і правильний розгляд справ про адміністративні правопорушення з метою припинення адміністративних правопорушень, дозволяє скласти для цього протокол про адміністративне

¹ Біленчук П.Д., Старушкевич А.В. Ідентифікація особи за ознаками зовнішності. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. Ю.С. Шемшученко (голова редкол). К.: «Укр. Енциклопедія», 1998. Т. 2. Д-Й. 1999. С. 658.

² Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України 8 липня 2011 року № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16.

правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, а також відповідає меті встановлення особи.

Крім цього, відповідно до Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему (далі – ІПС) органів внутрішніх справ України (наказ МВС України від 12.10.2009 № 436) як допоміжний засіб документування та попередження протиправних дій, розкриття правопорушень проводиться фотофіксація осіб (речей, цінностей), фотозображення яких входять до структури об'єктів обліку (п. 3.1)¹. До складу інформаційних ресурсів указаної системи належать відомості, у тому числі фотографії та дактилоскопічні дані, отримані щодо осіб, яких затримано за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та які обвинувачені у вчиненні кримінального правопорушення, узяті під варту або на яких накладено стягнення у вигляді адміністративного арешту (абз. 2 п. 3.1 Глави 3 цього Положення).

Згідно з п. 1.5 Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України поліцейські проводять дактилоскопіювання осіб, які: затримані за підозрою у вчиненні злочину; взяті під варту; звинувачуються у вчиненні злочину; піддані адміністративному арешту². На нашу думку, фотографії та дактилоскопічні дані мають вноситись до ІПС разом із кожним складеним протоколом про адміністративне правопорушення, що дозволить накопичити в ІПС інформацію для ефективного виконання передбачених цією Інструкцією «оперативно-службової діяльності» відповідних підрозділів, а також «суттєвого зміцнення їх спроможності протидії та

¹ Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 12.10.2009 № 436. Офіційний вісник України. 2009. № 101.

² Про затвердження Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.09.2001 р. № 785. Офіційний вісник України. 2001. № 52.

профілактики злочинності»¹. Крім цього, дактилоскопічний облік допоможе підтвердити особу людини, яка раніше була піддана дактилоскопіюванню, у разі вчинення нею злочину або повторного правопорушення (п. 1.3 цієї Інструкції).

Очевидно, що подібні нововведення будуть легітимними лише у разі їх впровадження в законі. Нам видається доцільним передбачити у Главі 20 статтю з назвою «Адміністративна ідентифікація особи». Її змістом буде встановлення тотожності особи інформації, зазначеній та зображеній у документі, що посвідчує його особу (паспорт, карта форми-1, ID-картка).

У Великій Британії поліцейський має право зупинити транспортний засіб, якщо має достатньо підстав вважати, що водій порушив правила дорожнього руху чи перебував у нетверезому стані².

Поняття адміністративного затримання у законодавстві Канади ототожнюється з затриманням особи поліцією: без ордеру, обшуку людини, транспортного засобу чи приміщення, за винятком житла, вилучення предметів у кримінальному порядку, а керування транспортним засобом у стані сп'яніння тягне поліцейський арешт і доставлення до суду³. У Франції, Італії, Німеччині затримання регламентовано виключно як арешт у кримінально-процесуальних нормах⁴.

Дослідники зазначають, що в Британії незалежно від підрозділу, в якому працює поліцейський, він наділений повноваженнями здійснювати арешт, а шотландські поліцейські – обшук. Тим часом поліція у сфері

¹ Про затвердження Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.09.2001 р. № 785. Офіційний вісник України. 2001. № 52.

² Мисливий В.А. Правопорушення у сфері дорожнього руху, пов'язані з керуванням транспортними засобами у стані наркотичного сп'яніння. Науковий вісник Юридичної академії МВС. 2004. Спец. вип. № 2. С. 168.

³ Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2002. С. 11; Кузніченко С.О. Правове регулювання проведення масових заходів (порівняльно-правовий аналіз національного та закордонного досвіду). Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах: матеріали наук.-практ. семінару (Харків, 29 березня 2007 р.). Х., 2007. С. 34.

⁴ Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2002. С. 121.

забезпечення безпеки дорожнього руху зобов'язана виявляти та запобігати тероризму. Такі підрозділи уповноважені зупинити рух на дорозі або транспортний засіб і блокувати його, а за потреби – навіть вилучити його у власника, якщо мають підстави вважати, що даний транспортний засіб використовується особою для підготовки чи вчинення злочину¹. На відміну від цієї країни, в Італії поліцейські забезпечують безпеку дорожнього руху і не мають права арештовувати злочинців².

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в країнах ближнього зарубіжжя, які мають особливості та водночас – спільні історичні корні з Україною, становлять більший науковий інтерес для запозичення в законодавство. В адміністративних кодексах країн ближнього зарубіжжя: Азербайджанської Республіки, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Таджикистан, Киргизької республіки, Республіки Молдова, Грузії, Російської Федерації (далі – РФ) та України простежується самотутня модель заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення радянських часів. Однак єдиного розуміння про види заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а отже чіткої їх системи не існує.

Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Білорусь від 20.12.2006 № 194-З³ передбачає можливість застосування заходів адміністративного примусу для забезпечення адміністративного провадження у главі 8 «Заходи забезпечення адміністративного процесу». До таких заходів віднесено адміністративне затримання та привод (без доставлення).

Так, у ст. 8.1 «Заходи забезпечення адміністративного процесу» Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, з метою припинення адміністративних

¹ Правила дорожнього руху США. URL: http://www.avtotut.ru/law/pdd_za_rubezhom/PDDusa/USA.

² Полиция Итальянской Республики. URL: https://www.eurasiaweb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=922:2010-07-28-07-55-49&catid=125:2010-07-28-07-53-25.

³ Кодексы Республики Беларусь. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. URL: <http://kodeksy.by>.

правопорушень, встановлення особи фізичної особи, щодо якої ведеться адміністративний процес, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи і виконання постанов у справі про адміністративне правопорушення допускається застосування таких заходів забезпечення адміністративного процесу: 1) адміністративне затримання фізичної особи; 2) особистий обшук затриманого; 3) накладення арешту на майно; 4) вилучення речей і документів; 5) затримання і примусова буксировка (евакуація) транспортного засобу; 6) відсторонення від керування транспортним засобом; 6-1) блокування коліс транспортного засобу; 7) привод; 8) видалення з приміщення, в якому розглядається справа про адміністративне правопорушення.

Порівняно з КУпАП привод і види затримання транспортного засобу (примусова буксировка і блокування коліс) виокремлено в самостійні заходи провадження, очевидно як і привод, передбачений п. 8 «видалення з приміщення, в якому розглядається справа про адміністративне правопорушення» забезпечує можливість розгляду справи.

Кодекс Республіки Молдова про правопорушення передбачає у ст. 432 «Заходи процесуального примусу», в якій зазначено, що: «Констатуючий суб'єкт має право застосовувати в межах своєї компетенції такі заходи процесуального примусу: а) затримання; б) привод; в) усунення від керівництва транспортним засобом; г) медичний огляд на стан сп'яніння, викликаного алкоголем або іншими речовинами; д) затримання транспортного засобу; е) призупинення права використання дорожнього транспортного засобу; ж) судовий штраф; з) накладення арешту на майно»¹.

Слід відзначити той факт, що, на відміну від КУпАП, до вказаної групи заходів у законодавстві Республіка Молдова віднесено судовий

¹ Республіка Молдова. Парламент. Кодекс о правонарушениях № 218 от 24.10.2008. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

штраф і накладення арешту на майно (хоча у вітчизняному КУпАП це санкції), тоді як серед стягнень за вчинене правопорушення передбачає позбавлення юридичної особи права здійснювати певну діяльність, що виявляється в накладенні заборони укладати певні угоди, випускати акції або інші цінні папери, отримувати субсидії, пільги, інші блага від держави або здійснювати інші види діяльності на визначеній території або на строк від 3 місяців до 1 року (ст. 39 розглядуваного Кодексу Молдови).

Так само Кодекс Туркменістану про адміністративні правопорушення у ст. 50 як адміністративне стягнення передбачає «адміністративне призупинення діяльності» юридичної особи¹.

Зокрема, адміністративне призупинення діяльності полягає у припиненні діяльності на строк не більше шести місяців осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, юридичних осіб, їх філій, представництв, структурних підрозділів, виробничих ділянок, а також експлуатацію агрегатів, об'єктів, будівель або споруд, що займаються окремими видами діяльності, наданням послуг. Це стягнення застосовується у випадках загрози життю або здоров'ю людей, виникнення епідемій, епізоотій, зараження підкарантинних об'єктів карантинними шкідниками, настання радіаційної, хімічної аварії чи інших надзвичайних ситуацій, заподіяння істотної шкоди станом або якістю навколишнього середовища, а також у випадках вчинення адміністративного правопорушення в галузі обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів, в області громадського порядку і громадської безпеки, у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, а також здійснення діяльності протягом одного року з неодноразовими або грубими порушеннями законодавства країни.

Глава 28 «Застосування заходів забезпечення адміністративного

¹ Кодекс Туркменістана «Об административных правонарушениях» от 29 августа 2013 года. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62468.

провадження» Кодексу Туркменістану про адміністративні правопорушення у ст. 512 передбачає такі заходи забезпечення адміністративного провадження: 1) доставляння; 2) адміністративне затримання; 3) особистий огляд особи, огляд речей, що є при ньому; 4) огляд транспортних засобів; 5) огляд території, приміщень, товарів, іншого майна і документів, що належать юридичній особі, його філії, представництва, структурним підрозділам і виробничим ділянкам або фізичній особі, яка здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи; 6) вилучення майна і документів (за винятком паспорта або іншого документа, що посвідчує особу); 7) усунення від керівництва транспортними засобами; 8) огляд на стан сп'яніння; 9) затримання транспортних засобів; 10) заборона експлуатації транспортних засобів; 11) привод; 12) тимчасова заборона діяльності.

Однією з відмінностей регламентації заходів забезпечення адміністративного провадження в цій країні є закріплення на законодавчому рівні змісту протоколу про особистий огляд особи і огляд речей, що знаходяться при ньому: 1) дата і місце складання; 2) місце роботи, посада, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка склала протокол; 3) прізвище, ім'я та по батькові понятих, адреси їх місця проживання; 4) відомості про особу, щодо якої проводиться огляд; 5) відомості про види, кількість і інших відмінних ознаках речей, виявлених при особистому огляді.

Норма вимагає верифікації протоколу посадовою особою, яка його склала, та особою, щодо якої ведеться адміністративне провадження, або власником оглядуваним речей і понятими., що є достатньо обґрунтованим з точки зору забезпечення законності під час адміністративного провадження.

Стаття 396 Кодексу Азербайджанської Республіки про адміністративні проступки «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки» визначає у ст. 396.1, що з метою

припинення адміністративних проступків, встановлення особи, складення протоколу про адміністративний проступок при неможливості складання його на місці, якщо складення протоколу є необхідним, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по ним правомочна посадова особа може застосовувати такі заходи: 396.1.1 – доставлення; 396.1.2 – адміністративне затримання; 396.1.3 – особистий огляд, огляд речей, що є при фізичній особі; 396.1.4 – огляд транспортного засобу; 396.1.5 – вилучення речей і документів; 396.1.6 – відсторонення від керування транспортним засобом; 396.1.7 – огляд на стан сп'яніння; 396.1.8 – затримання транспортних засобів та заборону їх експлуатації¹. Як видно, на відміну від КУпАП, цим законодавцем доставлення віднесено до заходів забезпечення провадження.

Кодекс РФ про адміністративні правопорушення передбачає у Главі 27 «Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», стаття 27.1 якої містить їх 20 різновидів, а саме: доставлення; адміністративне затримання; особистий огляд; огляд речей, що знаходяться при фізичній особі; огляд приміщень, територій й перебувають там речей і документів, які належать юридичній особі або індивідуальному підприємцю; огляд транспортного засобу; вилучення речей і документів; оцінка вартості вилучених речей та інших цінностей, відсторонення від керування транспортним засобом; огляд на стан алкогольного сп'яніння; медичний огляд на стан сп'яніння; затримання транспортного засобу; затримання судна, доставленого в порт РФ; арешт товарів, транспортних засобів та інших речей; арешт судна, доставленого в порт РФ; привод; тимчасова заборона діяльності; застава за арештоване судно; приміщення в спеціальні установи іноземних громадян або осіб без громадянства, які підлягають адміністративному видворенню за межі РФ; арешт майна з метою забезпечення виконання постанови про

¹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках. Настоящий Кодекс утвержден Законом Азербайджанской Республики от 11 июля 2000 года № 906IQ. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=124:code-of-administrative-offenses-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

призначення адміністративного покарання за незаконну винагороду від імені юридичної особи¹.

На відміну від КУпАП у цьому кодексі передбачено заходи забезпечення провадження стосовно проваджень у справах про правопорушення, вчинені юридичними особами. Особлива увага ним приділяється провадженням, які пов'язані з «портовими» правопорушеннями. Водночас, на противагу КУпАП, арешт майна віднесено указаним кодексом до заходів забезпечення провадження, а не видів стягнень.

Порядок застосування заходів забезпечення провадження у більшості країн зарубіжжя суттєво не відрізняється від вітчизняного. Так, наприклад, «особистий обшук затриманого», передбачений ст. 8.6 Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, полягає у виявленні на тілі або одязі затриманого знарядь і предметів адміністративного правопорушення, документів і цінностей, що мають значення доказів для адміністративного провадження. Особистий обшук затриманого проводиться особою тієї ж статі, що і затриманий, за участю двох понятих тієї ж статі. При цьому у виняткових випадках при наявності достатніх підстав вважати, що при фізичній особі знаходяться зброя чи інші предмети, які можуть бути використані для заподіяння шкоди життю і здоров'ю, особистий обшук може бути проведений без понятих².

Зокрема, у ст. 429 Кодексу Республіки Молдова про правопорушення передбачено порядок здійснення особистого обшуку і вилучення речей та документів. Особистий обшук проводиться представником однієї статі з правопорушником, за необхідності – за участю фахівця тієї ж статі. При проведенні обшуку також можуть застосовуватися технічні засоби, про що

¹ Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації. URL: <https://www.zakonrf.info/koap>; Осинцев Д.В. Административная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2019. С. 375. URL: <https://biblio-online.ru/book/administrativnaya-otvetstvennost-428>.

² Кодексы Республики Беларусь. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. URL: <http://kodeksy.by>.

робиться відповідний запис у протоколі¹.

Водночас особистий огляд особи і огляд речей фізичної особи (ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів) здійснюється уповноваженими на те посадовими особами в присутності двох понятих або із застосуванням відеозапису. У виняткових випадках за наявності достатніх підстав вважати, що при фізичній особі знаходяться зброя чи інші предмети, що використовуються як зброя, особистий огляд, огляд речей, що знаходяться при фізичній особі, можуть бути здійснені без понятих. Відеозапис під час особистого огляду, коли йдеться про тактильний контакт посадової особи з правопорушником, певним чином ображає людську гідність, до того ж, як і самі випадки є випадковими для того, щоб без понятих здійснити особистий огляд – дають підстави до можливих зловживань, якщо відеозапис при цьому не ведеться.

Право проведення особистого огляду без участі понятих обумовлено необхідністю забезпечення як особистої безпеки осіб, уповноважених на проведення особистого огляду, так й інших громадян. При проведенні особистого огляду повинні бути забезпечені безпека і особиста гідність особи, яку оглядають, правила санітарії та гігієни. Досвід моделювання зарубіжного законодавства в даній сфері переконує, що використання технічних засобів, в тому числі відеозапису, а в цілому – нових інформаційних технологій, безумовно має важливе допоміжне значення при застосуванні заходів забезпечення провадження. З їх використанням одночасно виникає потреба в захищеності інформаційних активів забезпечення виробництва, побудови системи ефективних механізмів їх захисту та постійного моніторингу, анонімізації особистих даних правопорушника. Однак в умовах їх застосування вони здатні підвищити ефективність забезпечення провадження у справах про адміністративні

¹ Республіка Молдова. Парламент. Кодекс о правонарушениях № 218 от 24.10.2008. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

правопорушення.

На відміну від адміністративного кодексу Республіки Молдова, в аналогічному кодексі РФ один із заходів забезпечення провадження передбачено у ст. 27.16 «Тимчасова заборона діяльності», яка припускає припинення діяльності філій, представництв, структурних підрозділів юридичної особи, виробничих ділянок, а також експлуатації агрегатів, об'єктів, будівель або споруд, здійснення окремих видів діяльності (робіт), надання послуг. Особливістю застосування такого заходу провадження є умова наявності в санкції статті, яка встановлює склад відповідного правопорушення, вказівки на призначення адміністративного покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності.

Але подібне припинення діяльності може застосовуватися тільки у виняткових випадках, якщо це необхідно для запобігання безпосередній загрозі життю або здоров'ю людей, виникненню епідемії, епізоотії, зараженню (засміченню) підкарантинних об'єктів карантинними об'єктами, настанню радіаційної аварії або техногенної катастрофи, заподіяння істотної шкоди станом або якістю навколишнього середовища, для усунення допущених порушень, що виразилися в незаконному притягненні до трудової діяльності в РФ іноземного громадянина або особи без громадянства, або в недотриманні встановлених відповідно до федеральним законом щодо іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних організацій обмежень на здійснення окремих видів діяльності, або в порушенні правил залучення іноземних громадян і осіб без громадянства до трудової діяльності, здійснюваної на торгових об'єктах (в тому числі в торгових комплексах), або в повторному незастосуванні у встановлених федеральними законами випадках контрольно-касової техніки і якщо запобігання зазначеним обставинам іншими способами неможливо. Тобто тимчасова заборона діяльності юридичної особи є заходом виняткового характеру.

Даний захід здійснюється шляхом накладення пломб, опечатування

приміщень, місць зберігання товарів та інших матеріальних цінностей, кас; також застосовуються інші заходи щодо виконання посадовою особою юридичної особи, особою, яка здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, або законним представником юридичної особи зазначених в протоколі про тимчасову заборону діяльності заходів, необхідних для тимчасової заборони діяльності¹.

Водночас із цією нормою у ст. 27.8 адміністративний кодекс РФ допускає застосування до юридичної особи під час провадження огляд належних юридичній особі або приватному підприємцю приміщень і територій, а також речей і документів, які їм належать, що ними використовуються для зайняття своєю діяльністю.

Безперечно, розглядувані заходи є доцільними та можуть бути досить ефективними з точки зору мети, задля якої вони нормативно закріплені, а саме: «...виявлення знарядь вчинення або предметів адміністративного правопорушення, а також фіксація речових доказів»².

Особливою вимогою для застосування даного заходу є те, що огляд здійснюється в присутності представника юридичної особи, приватного підприємця або його представника, а також в присутності двох понять або із застосуванням відеозапису (фото- і кінозйомка, інші встановлені способи фіксації речових доказів). Матеріали, отримані при здійсненні огляду із застосуванням фото- і кінозйомки, інших встановлених способів фіксації речових доказів, додаються до відповідного протоколу.

Водночас питання викликають підстави для входження на територію або до приміщення, які є володінням особи. Так, чинне вітчизняне законодавство надає таку можливість за наявності відповідного вмотивованого рішення суду (ст. 13, 233 КПК України) або поліцією без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із:

- 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних

¹ Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації. URL: <https://www.zakonrf.info/koap>.

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3.

ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину; 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні (ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію») – тобто у кримінально-правовому, а не в адміністративному провадженні.

Імплементация у чинне вітчизняне законодавство адміністративного проникнення до «іншого володіння особи» може бути доцільною у разі ретельної розробки цієї процедури, зокрема нормативного закріплення обов'язковості письмового узгодження з місцевою прокуратурою та застосування фото- і кінозйомки, відеозапису крім інших встановлених способів фіксації речових доказів, оформлених відповідним протоколом. Так, ч. 4 ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» прямо передбачає обов'язковість складання відповідного Протоколу щодо застосування заходу проникнення до володіння особи¹.

Зазначимо, що внесені у 2014 році зміни до Закону України «Про прокуратуру» скасували загальний нагляд органами прокуратури, залишивши в її компетенції нагляд за: 1) підтриманням державного обвинувачення в суді; 2) представництвом інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) наглядом за додержанням законів *органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство*; 4) наглядом за додержанням законів при виконанні *судових рішень* у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян² (*курсив наш – А.В.*). Вважаємо, що з точки зору потреби нормативного закріплення таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які стосуються огляду територій, приміщень, документів, транспортних засобів з так званим «проникненням» до них,

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3.

доцільно розробити спрощений механізм погодження цієї процедури з місцевою прокуратурою, передбачивши відповідні повноваження на законодавчому рівні. Це дозволить забезпечити як дієвість адміністративного провадження, так і нагляд за законністю з боку прокуратури без збільшення навантаження на суди.

Сучасна правозастосовна практика підтверджує небажані наслідки змін щодо скасування функцій прокуратури стосовно загального нагляду, що утворило прогалину в нагляді за законністю діяльності посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наразі у зв'язку з цим майже 90% заяв і повідомлень про вчинені адміністративні правопорушення «списуються» поліцією «до справи», а громадяни після місяця очікування рішення не звертаються до прокуратури, оскільки отримати від поліції фактичні дані про неправомірність їх дій неможливо¹. Як зазначають науковці, «...незахищеність певних суспільних відносин кримінально-правовими засобами на фоні реально заподіюваної їм шкоди нерідко штовхає до пошуку непередбачених законом альтернатив. Всі вони відбуваються в інтервалі від просто самосуду до «натяжок» у кваліфікації й аналогії»².

Як свідчать зарубіжні дослідники, у країнах, законодавство яких серед заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення передбачає, зокрема, огляд територій або приміщень, належних юридичній особі чи підприємцю, ці заходи не завжди точно до вимог КУпАП використовуються уповноваженими особами, від чого їх ефективність знижується³. Так, аналіз наявної практики здійснення цього заходу свідчить, що в ряді випадків огляд виробляють не ті посадові особи, які наказами керівників відповідних федеральних органів виконавчої влади уповноважені складати протоколи про адміністративні

¹ Яковенко А. Новий закон «Про прокуратуру»: погляд зсередини. Юридична газета. 2013. № 5.

² Фріс П.Л. Криміналізація і декриміналізація у кримінально-правовій політиці. Вісник Асоціації кримінального права України. 2014. № 1 (2).

³ Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 Кодекса РФ). URL: <https://uchebnik.online/administrativnyiy-protsess-rf/osmotr-prinadlejaschih-yuridicheskomu-litsu-33256.html>.

правопорушення, а інші посадові особи органу, який порушив справу про адміністративне правопорушення юридичної особи або індивідуального підприємця. Це стає приводом для подачі особами, щодо яких ведеться провадження у справі, клопотати про виключення даних, зафіксованих у протоколі огляду, з числа доказів, а в разі винесення постанови у справі – приводом для оскарження цієї постанови.

Крім того, якщо у нормі КУпАП прописано можливість здійснити без керівника (підприємця) розглядуваний огляд, тобто у присутності його представника, а у невідкладних випадках протокол огляду може бути підписаний будь-яким представником (працівником) юридичної особи або представником (працівником) індивідуального підприємця, то на практиці найчастіше керівник уникає присутності під час огляду, а пізніше посилається на свою відсутність і відмовляється підписати протокол, що стає приводом для оскарження результатів огляду¹.

У вітчизняному законодавстві частково передбачено право та обов'язок державних органів здійснити заходи державного нагляду (контролю), які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Так, згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V², посадові особи органу державного нагляду (контролю) з метою з'ясування обставин, які мають значення для повноти проведення заходу, здійснюють у межах повноважень, передбачених законом, огляд територій або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також

¹ Яковенко А. Новий закон «Про прокуратуру»: погляд зсередини. Юридична газета. 2013. № 5.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України 5 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29.

будь-яких документів чи предметів тощо.

Враховуючи, що такі процедури здійснюються державними органами, а в переліку відносин, які виключені із сфери дії указанного Закону, відсутні адміністративно-правові відносини (ст. 2), їх за аналогією можна застосувати для розробки заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами. Адже зміст нагляду (контролю), передбачений цим Законом, стосується адміністративних правопорушень у сфері господарської діяльності, наприклад, ст. 155, 155-1, 155-2, 156, 156-2, 156-1, 159 КУпАП та ін.¹

Отже, з метою усунення неточностей під час формулювання подібних положень у вітчизняному законодавстві, які в подальшому здатні призвести до неоднозначного їх розуміння і тлумачення, зумовити ряд колізій в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо юридичних осіб, доцільно чітко записати, що огляд приміщень, територій, речей і документів, які належать юридичній особі (підприємцю), повинен здійснюватися в його присутності або його законного представника чи іншого працівника, який є в цей момент виконує обов'язки за нього в даній організації або наділений відповідними повноваженнями. До відповідного протоколу огляду слід заносити відомості лише про осіб, присутніх при проведенні огляду, які і ї повинні його підписати.

Кодекс Киргизької республіки про адміністративну відповідальність містить окремий Розділ VI, який вміщує поняття, що використовуються в ньому. Наприклад, надає поняття адміністративного затримання, під ним пропонує розуміти адміністративно-процесуальну дію примусового характеру, що полягає в короткочасному (до 3-х годин) позбавленні волі особи за вчинення адміністративного правопорушення з метою його припинення, коли вичерпано заходи впливу, а також для встановлення

¹ Який штраф і відповідальність, як оскаржити порушення у сфері підприємництва за статтями 155, 156, 159, 160 КУпАП / Адвокатське бюро Яновський і партнери. Довідкові матеріали, правова тематика. URL: <https://zkg.ua/yakii-shtraf-yaka-vidpovidalnist-yak-oskarzhiti-porushennia-statti-155-156-159-160-kupap>.

особи правопорушника і складання протоколу про правопорушення¹.

Розглядуваний нами вище розділ КУпАП РФ, зокрема, не передбачає у змісті, а «делегує» закріплення окремих понять іншим спеціальним нормам. Так, у ст. 568-1 цього Кодексу передбачено порядок застосування примусової евакуації транспортного засобу та застосування блокаторів коліс або інших видів пристосувань, окремо визначено поняття «примусова евакуація» як примусове переміщення транспортного засобу з місця скоєння адміністративного правопорушення або з місця скоєння дорожньо-транспортної пригоди на спеціалізовану стоянку, а також «застосування блокаторів коліс або інших видів пристосувань» – як примусову установку технічних засобів на транспортних засобах на місці адміністративного правопорушення, що виключають можливість руху транспортного засобу (обертання коліс), в разі порушення водієм транспортного засобу правил дорожнього руху.

Цим Кодексом, як і в КУпАП, в окремій Главі 38 «Процесуальне оформлення правопорушень» відокремлені доставлення и привод особи від заходів, передбачених в окремій Главі 39 «Адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, примусова евакуація транспортних засобів і застосування блокаторів коліс або інших видів пристосувань», які за сутністю є заходами забезпечення законності провадження у справах про адміністративне правопорушення: 1) доставлення до місця складання протоколу про адміністративне правопорушення; 2) адміністративне затримання фізичної особи; 3) привод; 4) особистий огляд і огляд транспортного засобу, маломірного судна і речей; 5) вилучення документів і речей; 6) усунення від керівництва транспортним засобом або маломірним судном і огляд його на стан сп'яніння; 7) затримання транспортного засобу, маломірного судна; 8) примусова евакуація транспортного засобу та застосування блокаторів

¹ Кодекс Кыргызской республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565?cl=ru-ru>.

коліс або інших видів пристосувань.

Крім того, ч. 2 цієї статті передбачає застосування заходів забезпечення провадження стосовно юридичної особи: 1) огляд приміщень, територій, що знаходяться там товарів, транспортних засобів та іншого майна, а також відповідних документів, які належать юридичній особі; 2) вилучення документів і майна, що належать юридичній особі.

У статті 303 «Докази» Кодексу Киргизької республіки про адміністративну відповідальність акцентується, що під час розгляду матеріалів про порушення як докази можуть бути також дані сертифікованих спеціальних контрольно-вимірювальних технічних засобів і приладів, а також дані, зафіксовані технічними засобами, що мають функції фото- і відеозапису (відеокамерами, відеореєстраторами, відеокамерами мобільних пристроїв і приладів). Так, відповідно до ст. 305 надано поняття «спеціальні технічні засоби»: ними пропонується вважати сертифіковані спеціальні контрольно-вимірювальні технічні засоби і прилади, а саме технічні засоби і прилади спостереження і фіксації правопорушень, які пройшли метрологічну перевірку, фото-, відеоапаратуру, здатні фіксувати такі дані: факт і час вчинення порушення, вид, марку, державний реєстраційний номерний знак, а також швидкість і напрямок руху транспортного засобу.

Цікавою для впровадження до вітчизняного КУпАП є Глава 36-1 Кодексу Киргизької республіки про адміністративну відповідальність «Ведення органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, електронних баз даних накладених адміністративних стягнень», яка є наразі стосується існуючих баз даних стосовно вчинення правопорушення, є доцільною для документування заходів забезпечення провадження, особливо тих, які за КУпАП застосовуються щодо правопорушень на транспорті.

Глава 40 Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення «Застосування заходів забезпечення провадження у

справах про адміністративні правопорушення» у ст. 785 передбачає такі заходи забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення: доставлення; адміністративне затримання; привод; особистий огляд і огляд речей, що знаходяться при фізичній особі; огляд транспортних засобів, маломірних суден; огляд; відсторонення від керування транспортним засобом, судном, в тому числі маломірним судном; огляд на стан сп'яніння; затримання, доставляння і заборона експлуатації транспортного засобу, судна, в тому числі маломірного судна; огляд територій, приміщень, товарів, іншого майна, що належать юридичній особі, а також відповідних документів вилучення документів і майна, що належать юридичній особі; накладення арешту на товари, транспортні засоби та інше майно, що належать юридичній особі; порядок призупинення або заборони діяльності або окремих її видів¹.

Вивчення досвіду країн ближнього зарубіжжя з формування інституту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дає можливість дійти висновку про обґрунтованість впровадження у КУПАП таких положень:

1) як заходів забезпечення провадження – привод, доставлення, а також тимчасова заборона діяльності юридичної особи; огляд приміщень, територій, товарів, транспортних засобів та іншого майна, що знаходяться там, а також відповідних документів, які належать юридичній особі; вилучення документів і майна, що належать юридичній особі, тощо. Для цього в КУПАП слід передбачити відповідні стягнення, які застосовуються до юридичної особи за вчинення нею адміністративних правопорушень;

2) впровадження у КУПАП вимоги обов'язкової відеофіксації тих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у ситуаціях, коли відсутні поняті, а відеофіксації особистого огляду особи – за її згодою;

¹ Кодекс Республіки Казахстан об административных правонарушениях. URL: https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=315399.

3) у нормі, яка визначає правовий режим використання доказів у провадженні про адміністративні правопорушення, доцільно класифікувати їх види, а також зазначити види технічних засобів, які можуть для цього бути застосовані, та вимоги до них – сертифікацію;

4) в окремому розділі КУпАП визначити поняття, які в ньому використовуються;

5) обов'язок використання електронних баз даних, які стосуються даних, отриманих в результаті адміністративного провадження;

6) обов'язковість використання відеозапису за відсутності понятих, за винятком особистого огляду, щодо якого особа має дати згоду.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обмежують немайнові права на свободу та особисту недоторканність

Адміністративне затримання, доставлення, привод. Свобода пересування є одним із основоположних прав людини, порушення якого можливо тільки в установлених законодавством випадках. Отже, всі процеси, пов'язані з їх обмеженням і позбавленням, мають бути досконалыми.

Адміністративне затримання (ст. 261-263 КУпАП), доставлення (ст. 259 КУпАП) та привод (ст. 268 КУпАП) особи є тими засобами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які обмежують її свободу пересування. Розглядувані заходи однакові за характером, адже обмежують свободи пересування особи, яка вчинила правопорушення, тому повинні становити єдину систему заходів і міститися у главі 20 КУпАП.

Загальні засади їх застосування передбачено у ст. 29 і 59 Конституції України, КУпАП, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 43/173 від 9 грудня 1988 р. «Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі»¹, ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» та інших законах і підзаконних актах.

Так, у ст. 29 Конституції України кожній людині гарантується право на свободу та особисту недоторканність, яка полягає в тому, що жодна людина не може бути заарештована (або триматися під вартою) інакше як за

¹ Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 43/173 від 9 грудня 1988 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_206.

вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом¹.

Згідно зі ст. 59 Конституції України кожен затриманий має право користуватися допомогою адвоката (захисника) з моменту затримання². Про кожний випадок адміністративного затримання уповноважена особа зобов'язана негайно повідомити центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги за допомогою телефонного чи інших видів зв'язку відповідно до ч. 2 Порядку інформування Центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затвердженого Постановою КМУ № 1363 від 28.11.2011³. Відмова від захисника може відбутися лише після того, як захисник (адвокат) прибув до указанного приміщення і власноруч отримав її у формі письмової заяви, копія якої подається ним до відповідного регіонального центру (ч. 9 указаної вище Постанови та ч. 3 ст. 261 КУпАП).

Відповідно до зазначених норм кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі, акцентує, що захисту потребує кожна особа, «яка піддана затриманню в будь-якій формі»⁴. Цей міжнародний акт визначає поняття та правовий режим «затримання», «арешту» та «ув'язнення». Термін «затримання» слід розуміти як такий стан особи, якщо вона позбавлена особистої свободи «не в результаті засудження за вчинення правопорушення»

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

² Там само.

³ 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 р. № 1363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-p>.

⁴ Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 43/173 від 9 грудня 1988 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_206.

(п. б).

Поняття «ув'язнення» включає засудження, коли особу позбавляють особистої свободи за вчинення будь-якого правопорушення, а «арештом» є акт затримання особи за підозрою у вчиненні будь-якого правопорушення або за рішенням певного органу. Виходячи з правил формальної логіки, терміни «арешт» і «ув'язнення» у міжнародних документах вживаються у зв'язку з процедурою притягнення до відповідальності за вчинення особою злочину, а «затримання» – за правопорушення (проступки). Це підтверджується змістом Принципу 8 Зводу, який вимагає щодо затриманих осіб дотримуватись статусу незасуджених, у зв'язку з чим тримати окремо від ув'язнених.

КУпАП у чинному національному законодавстві є головним серед законів, який регламентує відносини у розглядуваній сфері та передбачає поняття доставлення (ст. 259), адміністративного затримання (ст. 260-263) та приводу (ч. 2 ст. 268 КУпАП), хоч, на відміну від попереднього нормативного акта, не надає жодної дефініції. За визначенням їх змісту доцільно звернутись до їх наукового та логічного тлумачення.

У науковій доктрині існує чимало різноманітних визначень адміністративного затримання, зокрема:

– захід адміністративно-правового припинення та забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення¹;

– комплекс дій, пов'язаних з фактичним триманням на місці здійснення правопорушення з можливим доставленням у спеціальне приміщення і перебування в ньому протягом встановленого законом строку, які завершуються складанням протоколу²;

– тимчасове обмеження свободи пересування і місцезнаходження, яке застосовується в разі, коли інші заходи адміністративного припинення не забезпечують належне виконання провадження в справі про адміністративне

¹ Адміністративне затримання. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998-2004. С. 672-768. URL: http://leksika.com.ua/18490611/legal/administrativne_zatrimannya.

² Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учеб. пособие: МВШМ МВД СССР, 1987. С. 29-30.

правопорушення та притягнення правопорушника до відповідальності¹;

– утримання в приміщенні компетентного органу для здійснення адміністративно-процесуальних дій та документів²;

– захід примусу, який короткочасно застосовується уповноваженими на те представниками органів державного управління до правопорушника, чим обмежує особисту свободу в установленому законом порядку з метою «припинення протиправних дій, забезпечення своєчасного і правильного провадження у справах про адміністративні правопорушення та притягнення винної особи до відповідальності»³;

– утримання у приміщенні органу внутрішніх справ чи органу місцевого самоврядування після доставлення, короткочасне або на більший термін відповідно до законодавства обмеження свободи фізичної особи, позбавлення її можливості вільно пересуватися;

– захід забезпечення провадження у справах про порушення митних правил, який застосовується з метою припинення порушення митних правил (у конкретній сфері правовідносин), складення протоколу про таке порушення при неможливості його складення на місці, забезпечення вчасного і правильного розгляду справи та виконання постанови по ній⁴;

– короткочасне примусове обмеження свободи та дій особи, що вчинила адміністративний проступок, що виявляється в її примусовому утриманні у спеціальних приміщеннях правомочних органів публічної адміністрації⁵ та інші подібні дефініції, які від визначених несуттєво відрізняються⁶.

¹ Затримання (адміністративне). URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/ Затримання_\(адміністративне\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Затримання_(адміністративне)); Стаття 261. Адміністративне затримання. URL: https://pidruchniki.com/1272041350381/pravo/administrativne_zatrimannya.

² Никишаева Ю.В. К вопросу о реализации административно-процессуального обеспечения, ограничивающего физическую свободу граждан. Актуальные проблемы административного и административно процессуального права: материалы междунар. науч.-практ. конференции. М., 2003. С. 228.

³ Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте. Киев: КВШ МВД СССР, 1986. С. 52-53

⁴ Адміністративне затримання. Електр. методичний кабінет. URL: <http://metodkabinet.in.ua/pravo/mitne-pravo-ukrayini-2/admin-zatrimannya>.

⁵ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 109.

⁶ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 425; Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность: учеб. пособие. 2-е изд., доп. Х.: Одиссей, 2006. С. 165;

Аналіз розглянутих дефініцій свідчить, що деякі з них суперечать одне одному, надають одному і тому ж самому поняттю різне наповнення, а ще гірше – використовують застарілу чи відсутню в законодавстві термінологію. Це спонукає звернутися нас до сучасної законодавчої бази та її термінологічного апарату. Термін «затримання» вживається у ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» у зв'язку із застосуванням до особи такого превентивного поліцейського заходу, як «обмеження пересування особи», причому «на підставах, у порядку та на строки, визначені ... Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також іншими законами України» (ч. 1)¹.

Також обмеження пересування особи згідно з ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» може мати форму «утримання особи в спеціально відведених для цього приміщеннях», відлік часу якого розпочинається з моменту фактичного затримання.

Крім цього, порядок і підстави затримання та утримання у пункті тимчасового перебування іноземця чи особи без громадянства для забезпечення примусового видворення за межі України передбачено Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»².

Обмеження пересування особи може здійснюватися у формі адміністративного затримання, різновидом якого є утримання її в спеціально відведеному для цього приміщенні, оскільки час їх відліку співпадає і спливає одночасно.

Подібний термін «утримання осіб у кімнатах для затриманих» використовує законодавець в Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України (п. 6 ч. 7 Розділу I), який по суті включає в себе не лише обмеження свободи пересування особи в межах певного приміщення, а ще й організацію роботи із затриманими

Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 111.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

² Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. Голос України. 2011. 25 жовтня. № 199.

(подання команд, застосування/зняття кайданок та ін.), забезпечення їх конституційних прав і свобод тощо (харчування, вода, туалет, повідомлення про місцезнаходження)¹.

У чинному законодавстві відсутнє єдине розуміння моменту початку обчислення строків затримання. Поняття «момент фактичного затримання» (ст. 115 і 186) і «фактичне затримання» (ст. 209) міститься в КПК України. Так, ст. 209 КПК України визначає момент затримання: «Особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою»². Водночас у ч. 4. ст. 507 МК України «строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення особи до службового приміщення органу доходів і зборів або до іншого приміщення...»³. Статті 260-263 КУпАП взагалі не містять інформації про початок і кінець затримання.

З метою уніфікації законодавства доцільно закріпити у ст. 263 КУпАП поняття моменту (фактичного) затримання, початком якого пропонується вважати момент фактичного обмеження свободи пересування шляхом психологічного впливу на свідомість особи правопорушника (усний наказ) або шляхом вчинення конклюдентних дій (тактильний контакт: фізична сила, кайданки та інші заходи, передбачені чинним законодавством).

Зокрема, дослідження практики застосування затримань осіб за підозрою у вчиненні злочину показало, що визначення у законодавстві моменту затримання істотно зменшило їх кількість⁴.

КУпАП не визначає підстави і порядок звільнення затриманих в

¹ Інструкція з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-17/print>.

² Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print15210265>.

³ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

⁴ Право на свободу: правові підстави та практика затримання особи. URL: http://khp.org/index.php?id=1432292931#_ftnref3<http://khp.org>; Судова статистика. URL: http://scourt.gov.ua/ua/sudova_stat.html; Судова статистика. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D); Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&c=fo.

адміністративному порядку осіб, але на практиці звільнення відбувається у момент вручення копії складеного на неї протоколу про вчинення адміністративного правопорушення чи постанови, а в разі відмови її підписувати чи отримувати – постановки підписів понятих у них. Враховуючи, що адміністративне затримання – це примусова процесуальна дія, яка обмежує конституційні права особи, то момент звільнення також доцільно нормативно закріпити в ст. 263 КУпАП.

Узагальнюючи вищевказане, надамо власну дефініцію адміністративного затримання – це форма обмеження пересування особи, різновидом якої є утримання її в спеціально відведеному для цього приміщенні, яка розпочинається з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою, що здійснюється на підставах, у порядку та на строки, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, і припиняється в момент вручення затриманій особі копії протоколу чи постанови про вчинене правопорушення, а в разі відмови від її отримання – підписання цих документів понятими.

Загальним строком адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, є три години. Водночас у ч. 2-3 ст. 263 КУпАП передбачено подовження строків затримання до трьох діб у зв'язку з необхідністю з'ясувати обставини правопорушення та/або встановити осіб:

– які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України;

– які порушили порядок в'їзду/виїзду на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції;

– які порушили прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду/виїзду;

– які порушили правила використання об'єктів тваринного світу в

межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України;

– які вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону;

– іноземці та особи без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України.

Крім визначених вище обставин, до трьох діб може бути затримано осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин для проведення медичного огляду та з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження.

Обов'язковою вимогою продовження строку адміністративного затримання є письмове сповіщення прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання осіб із указанного вище переліку.

Слід погодитись із науковцями, які пропонують у ст. 263 КУпАП внести конкретику щодо затримання стосовно повноважень співробітників служби безпеки України, які уповноважені здійснювати провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією. Для цих суб'єктів у п. 5 ч. 2 ст. 262 КУпАП прямо не передбачено право адміністративного затримання, без якого може унеможливитись здійснення провадження. Тож правильно, на нашу думку, пропонується доповнити п. 1 ч. 2 ст. 262 КУпАП словами «при вчиненні адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією»¹.

Як раніше наголошувалось, поняття «затримання» у чинному законодавстві та міжнародних нормах стосується не лише фізичної особи, а ще й речей. Так, у ч. 4 ст. 36 Повітряного кодексу України міститься поняття

¹ 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. 51.

«затримання повітряного судна», яке застосовується як фіскальний захід забезпечення: «У разі несплати боржником неоскарженого в установлений строк рахунка до нього може бути вжито заходів щодо відшкодування боргу, включаючи затримання повітряного судна та припинення обслуговування повітряних суден боржника після закінчення триденного строку з дня отримання боржником відповідного письмового попередження, а також за відсутності обґрунтованих причин продовження строків сплати боргу»¹.

Як зазначає Ю.С. Шемшученко, затримання повітряного судна – це «захід, що застосовується компетентними органами для виявлення місцезнаходження повітряного судна з метою встановлення (розслідування) обставин правопорушення чи усунення перешкод для його вильоту. Підставами для цього в аеропорту можуть бути: порушення правил польоту; відсутність необхідних бортових та судових документів, реєстраційних знаків; відхилення від повітряної траси під час злітання; вчинення правопорушення на повітряному судні чи проти цього судна тощо. У ряді випадків затримання повітряного судна розглядається як запобіжний захід до винесення рішення місцевого суду про арешт судна... За ст. 56 Повітряного кодексу України повітряне судно, що перетнуло кордон України без відповідного дозволу або таке, що припустилося іншого порушення порядку використання повітряного простору України, може бути затримане для встановлення обставин порушення і при наявності вини»².

Чинне законодавство також визначає порядок проведення ними огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових суден оглядовими групами офіцерів, старшин і матросів екіпажу корабля (катера) Морської охорони або відділу забезпечення дій на воді за рішенням командира корабля (катера) Морської охорони. Так, серед їх основних завдань є затримання суден, що порушують законодавство про В(М)ЕЗ або норми міжнародного права, і доставлення їх в один з відкритих для заходження

¹ Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 48-49.

² Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26.

іноземних невійськових суден портів України або супроводження їх за межі територіальних вод України¹.

Доставлення в теорії адміністративного права визначається як нормативно врегульована адміністративна процедура, яка здійснюється уповноваженими посадовими особами і полягає в примусовому переміщенні особи порушника до спеціально відведеного приміщення відповідного органу, що обмежує свободу його дій і пересувань. Більше того, доставлення пропонується розуміти як примусове вилучення правопорушника з місця, в якому він виконує протиправні дії, так і з місця його виявлення для переміщення в службове приміщення для складання протоколу про адміністративне правопорушення².

Зазначений захід адміністративно-правового примусу характеризується наявністю певних ознак: 1) адміністративне доставлення правопорушника є супроводженням особи з місця скоєння проступку або виявлення правопорушника до службового приміщення уповноваженої на те особою; 2) термін доставлення правопорушника чітко законодавством не визначений; 3) доставлення здійснюється широким колом осіб, передбачених законодавством; 4) адміністративне доставлення особи, що скоїла адміністративний проступок, відрізняється від доставлення особи, що скоїла кримінальний злочин; 5) перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше³.

З цього приводу слушно вказує В.К. Колпаков, що доставлення полягає у примусовому супроводженні порушника з місця його виявлення до

¹ Про затвердження положення про застосування оглядових груп морської охорони державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 22.05.2012 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0993-12>.

² Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие. Х.: ООО «Одиссей», 2004. С. 165.

³ Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие. Х.: ООО «Одиссей», 2004. С. 162-164.

встановленого законом приміщення, де є умови для проведення процесуальних дій і завершується виконання цього примусового заходу. Основною метою доставлення є складання протоколу про адміністративне правопорушення. Додатковою – припинення правопорушення і встановлення особи порушника. Умовою застосування – неможливість скласти протокол на місці вчинення правопорушення, якщо його складання є обов'язковим¹.

Ряд науковців пропонують під доставлянням правопорушника як заходом забезпечення провадження вважати примусовий захід, який обмежує свободу дій і пересування особи, зачіпає її честь і гідність, за якого ігноруються особисті інтереси особи. Вони переконують, що доставляння особи відбувається шляхом примушування прямувати пішки або на транспорті до приміщення відповідних органів, які здійснюють правоохоронну функцію, а гарантування виконання правопорушником вимог правоохоронців відбувається можливістю застосування до правопорушника заходів фізичного впливу, а не тільки правовими наслідками за вчинене правопорушення. Ці вчені обґрунтовано вважають, що «доставляння правопорушника – це не тільки примусове супроводження особи до правоохоронного органу, але й реалізація наданого законодавством права вторгнення в особисту свободу особи в інтересах забезпечення правопорядку»².

Існує слушна думка, що доставлення є попередньою стадією адміністративного затримання³. Сучасна практика затримання та доставлення правопорушників поліцейськими до територіального відділу переконує, що лише у 10% випадків доставлення відбувається складання протоколу про адміністративне затримання. Це той відсоток випадків, коли правопорушник перестає виконувати законні вимоги поліцейського (поводиться агресивно,

¹ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб / В.К. Колпаков.– К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 130.

² Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 195-196.

³ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 162.

відмовляється надати про свою особу достовірні дані), що вимагає належного рівня примусу (наприклад, застосування кайданок).

Індивідуальне нормативне регулювання кожної з досліджуваних нами процедур свідчить про певну їх самостійність. Їх слід розглядати в рамках єдиної процесуальної моделі, адже вони за змістом і правовим статусом взаємопов'язані і взаємозумовлені. Відмінність доставляння полягає в тому, що по закінченню не вимагає обов'язкового застосування адміністративного затримання правопорушника, а лише прийняття законного рішення та складання процесуального документу не пізніше, чим за годину. Ця норма нормує час перебування особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради однією годиною, якщо не встановлено інше (ч. 10 ст. 259 КУпАП). Такі випадки є прикладом трансформації доставлення в адміністративне чи кримінально-процесуальне затримання.

У згаданій нормі вживається термін «перебування» доставленої особи в перерахованих службових приміщеннях. Адміністративне затримання так само припускає подібне перебування «правопорушника», але з обов'язковим складанням відповідного Протоколу, у той час як про доставлення складається лише рапорт уповноваженої особи. На нашу думку, це породжує плутанину у відмежуванні заходів, які обмежують особисту свободу особи.

Останнім часом у зв'язку зі значним некомплектom і низьким рівнем матеріально-технічного забезпечення у поліції, через що збільшується навантаження, потерпілі скаржаться на невчасне прибуття поліції на місце події, тож намагаються силоміць тримати або доставити свого кривдника до відповідного службового приміщення поліції.

Водночас подібні дії кваліфікуються за ст. 146 «Незаконне позбавлення волі» КК України¹, адже КУпАП передбачено перелік осіб, які уповноважені

¹ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26.

здійснювати адміністративне доставлення. Так, жодна людина не може бути позбавлена волі інакше, ніж за встановленою законом процедурою, а саме у таких випадках: а) законне ув'язнення людини після її засудження компетентним судом; б) законний арешт або затримання людини для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, передбаченого законом; в) законний арешт або затримання людини з метою забезпечення її присутності перед компетентним державним органом на підставі обґрунтованої підозри у вчиненні злочину або якщо обґрунтовано визнається за необхідне запобігти вчиненню нею злочину чи зникненню її після його вчинення; г) затримання неповнолітньої людини на підставі законного розпорядження з метою виховного нагляду або законне затримання неповнолітньої людини з метою забезпечення присутності перед компетентним державним органом; д) законний арешт або затримання людини, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду до країни, або людини, стосовно якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції¹.

Згідно зі ст. 259 КУпАП окрім поліцейських, адміністративне доставлення мають право здійснювати такі особи:

- посадова особа Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовець чи працівник Державної прикордонної служби України;
- член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону;
- співробітник Служби безпеки України;
- офіційний представник розвідувального органу України;
- працівники державної лісової охорони та лісової охорони колективних сільськогосподарських підприємств, уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання,

¹ Юридичні послуги Online. Коментар до статті 146. Незаконне позбавлення волі або викрадення людини. URL: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/144.php>.

органів рибоохорони;

– посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

–уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони;

– посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– громадські інспектори: охорони природи, мисливські інспектори, органів рибоохорони та громадські лісові інспектори;

– уповноважені посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій;

– державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель;

– працівники воєнізованої охорони;

– уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, його територіальних органів і підрозділів¹.

Водночас, серед наявного переліку осіб уповажених здійснювати такий захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, не має посадових осіб митних органів. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 507 Митного кодексу України строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення особи до службового приміщення органу доходів і зборів або до іншого приміщення, де проведення необхідних

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51.

дій з метою, визначеною в частині першій цієї статті, є можливим¹. Фактично це єдине згадування законодавця про наявність цього заходу забезпечення провадження у справах про порушення митних правил. Однак підстави, порядок та процедуру доставлення правопорушника діючим митним законодавством не встановлено. Тому, навіть посилення законодавця на ст. 487 Митного кодексу України, яка визначає, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до Митного Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення, не надає повноважень посадовим особам митниць щодо здійснення адміністративного доставлення правопорушника згідно із КУпАП².

Можливість доставлення особи, яка вчинила правопорушення, не уповноваженою на це особою дозволено не адміністративним, а кримінально-процесуальним законодавством у порядку ч. 2 ст. 207 КПК України «Законне затримання»: «Кожен має право затримати без ухвали слідчого судді, суду будь-яку особу, крім осіб, зазначених у статті 482 цього Кодексу: 1) при вчиненні або замаху на вчинення кримінального правопорушення; 2) безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні»³.

У статті 262 КУпАП зазначено посадових осіб, наділених повноваженнями щодо адміністративного затримання: 1) органи внутрішніх справ (Національна поліція); 2) органи прикордонної служби; 3) старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони; 4) посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 5) органи Служби безпеки України; 6) посадові особи органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; 7) посадові особи, уповноважені на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує

¹ Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48. Ст. 552.

² Данелюк В.І. Особливості доставлення правопорушника за скоєння порушень митних правил: проблеми правового регулювання. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. № 1. С. 36-45.

³ Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print15210265>.

державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб.

Аналіз указанного переліку осіб у ст. 262 КУпАП свідчить, що не всі уповноважені на адміністративне доставлення посадові особи наділені тими ж повноваженнями щодо адміністративного затримання. Це вкотре підкреслює відносну самостійність обох заходів. Також варто зазначити, що КУпАП у досліджуваній нормі й нині необґрунтовано оперує застарілою термінологією «органи внутрішніх справ», яка потребує усунення з самого початку реформування правоохоронної системи.

Перелік передбачених у ст. 262 КУпАП посадових осіб є вичерпним у зв'язку з тим, що тримання особи проти її волі в приміщенні (кімната, камера, погріб тощо) чи комплексі приміщень (підвал багатоповерхового будинку, лікарня), так і в інших місцях (дах багатоповерхового будинку, транспортний засіб) особою, яка не наділена спеціальними повноваженнями, утворює склад злочину, передбаченого ст. 146 КК України «Незаконне позбавлення волі або викрадення людини»¹.

Термін «привод» зустрічається в КУпАП лише в ст. 268. Згідно з ч. 2 ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44, ст. 51, 146, 160, 172-4-172-9, 173, 173-2, ч. 3 ст. 178, ст. 185, 185-1, ст. 185-7, 187 цього Кодексу, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Тож у разі ухилення від явки на виклик поліції або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу Національною поліцією може бути піддано приводу. При цьому в ч. 3 ст. 268 КУпАП зазначено, що законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою.

Серед норм чинного законодавства поняття приводу надає лише ч. 1

¹ Юридичні послуги Online. Коментар до статті 146. Незаконне позбавлення волі або викрадення людини. URL: <http://jurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/144.php>.

ст. 140 КПК України «Привод»: «Привод полягає у примусовому супроводженні особи, до якої він застосовується, особою, яка виконує ухвалу про здійснення приводу, до місця її виклику в зазначений в ухвалі час»¹.

По суті, привод – це різновид доставлення правопорушників, який передбачає переміщення особи з фактичного місця перебування до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді), адже статтею 221 КУпАП визначені у ст. 268 КУпАП статті віднесено до компетенції суду.

Підстави та умови приводу з метою забезпечення присутності особи, яка вчинила правопорушення, та особисту участь якої визнано судом обов'язковою, визначаються в ст. 272 «Привод» Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ)².

Привод застосовується до осіб, які без поважних причин не прибули у судові засідання або не повідомили про причини неприбуття. Цими особами є ті, що вчинили правопорушення та свідки. Винятком є особи, до яких привод не застосовується: неповнолітні (малолітні тощо), вагітні жінки, інваліди першої і другої груп, жінки, які мають дітей віком до шести років або дітей-інвалідів, а також осіб, які не можуть бути допитані як свідки.

Підставою застосування приводу є ухвала суду, в якій зазначено особисту інформацію фізичної особи, місце проживання (перебування), роботи, служби чи навчання, причини застосування приводу, суб'єкт виконання, час і місце доставлення.

Стаття 272 КАСУ передбачає, що привод до суду здійснюється органами Національної поліції (у тексті норми застосовується застарілий термін «органами внутрішніх справ», який має бути виправлено законодавцем). На практиці ухвала про привод передається для виконання у територіальний відділ поліції за місцем провадження у справі або за місцем проживання (перебування), роботи, служби чи навчання особи, яку належить привести.

Особливістю застосування приводу є спеціальний суб'єкт виконання:

¹Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print15210265>.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-37.

дільничний офіцер поліції. Здійснення приводу у виконавчому провадженні указано серед основних його напрямів діяльності в п. 11 ч. 2 Розділу II Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції. З метою виконання своїх обов'язків дільничні можуть залучати для надання допомоги при затриманні та доставлянні осіб, які вчинили правопорушення, виконанні ухвал суду про привод свідків та підозрюваних до суду групи реагування патрульної поліції, за погодженням з керівництвом патрульної поліції територіального (відокремленого) підрозділу поліції (п. 12 ч. 3 Розділу II).

Опитані нами дільничні офіцери поліції вважають, що участь дільничних у приводах має носити факультативний характер у зв'язку з тим, що сектору превенції не притаманні оперативно-розшукові функції, а для цього існують підрозділи кримінальної поліції. Наразі взаємодія між ними дуже слабка, а інколи межує з конкуренцією за «показники». Це збільшує навантаження на сектор превенції та відволікає від основних функцій запобігання правопорушенням на території обслуговування. Крім того, заявлена в ст. 272 КАСУ гарантія відшкодування у дохід держави витрат на здійснення приводу не має на практиці механізму реалізації, у зв'язку з чим дільничні офіцери поліції часто здійснюють його за власний кошт. Це негативно позначається на якості їх роботи та сприяє зловживанням, особливо якщо особа всілякими способами тривалий час ухиляється від виклику до суду.

Аналізована норма КАСУ встановлює, що у разі неможливості здійснення приводу посадова особа, яка виконує ухвалу про привод до суду, через начальника територіального відділу поліції негайно повертає її суду з письмовим поясненням причин невиконання. Опитані нами працівники поліції зазначили, що їм невідомо жодного такого випадку.

Враховуючи зазначене, пропонуємо передбачити в окремій нормі КУпАП «Адміністративний привод» як самостійний різновид заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в бланкетній нормі та викласти в такій редакції:

«Адміністративний привод полягає у примусовому супроводженні особи

до суду посадовою особою, яка виконує ухвалу про здійснення приводу, до місця її виклику в зазначений в ухвалі час з метою забезпечення її присутності при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, статтями 51, 146, 160, 172-4 – 172-9, 173, 173-2, частиною третьою статті 178, статтями 185, 185-1, статтями 185-7, 187 цього Кодексу.

Законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, в орган (до посадової особи), який вирішує справу, є обов'язковою.

Виконання ухвали про здійснення приводу може бути доручене відповідним підрозділам органів Національної поліції.

До адміністративного приводу застосовуються вимоги, передбачені ст. 272 Кодексу адміністративного судочинства України.

Ухвала про здійснення приводу оголошується особі, до якої він застосовується, тією посадовою особою, яка виконує ухвалу.

Особа, якій оголошено ухвалу про привод, зобов'язана прибути до місця виклику в зазначений час у супроводі особи, якій доручено виконати ухвалу.

У випадку невиконання особою, що підлягає приводу, законних вимог щодо виконання ухвали про здійснення приводу, до неї можуть бути застосовані заходи фізичного впливу, у порядку і з дотриманням вимог, передбачених законодавством України».

З метою усунення дублювання нормами положень доцільно видалити частини 2 та 3 з тексту ст. 268 КУПАП. Це також дозволить узгодити назву та зміст «Стаття 268. Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності», оскільки привод особи та її обов'язок з'явитися до суду не мають нічого спільного з правами учасника провадження.

Особистий огляд. Як і інші досліджувані нами заходи забезпечення провадження, що обмежують немайнові права, а конкретно право на свободу пересування та особисту недоторканність, особистий огляд має свої особливості. Так, його здійснення, згідно зі ст. 264 КУПАП, може провадитись специфічним колом уповноважених на те посадових осіб: 1) Служби безпеки

України; 2) органів Національної поліції; 3) органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; 4) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 5) воєнізованої охорони; 6) цивільної авіації; 7) митниці і органів прикордонної служби; 8) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. Однак цей перелік не є вичерпним, оскільки у КУпАП законодавець припускає можливість здійснювати особистий огляд й іншими суб'єктами, якщо це буде прямо передбачено іншими законами України.

Нині національне законодавство передбачає декілька понять, які утворюють єдиний інститут особистого огляду: «поверхнева перевірка» (ст. 34 ЗУ «Про Національну поліцію»), «особистий огляд і огляд речей» (ст. 264 КУпАП і ст. 340 МК України), «особистий обшук» (ч. 8 ст. 191, ч. 6 ст. 208 КПК України), «обшук особи» (ч. 3 ст. 208, ч. 5 ст. 236 КПК). Відмежуємо поняття особистого огляду і огляду речей, передбаченого ст. 264 КУпАП, від аналогічних указаних процедур.

Так, у Законі України «Про Національну поліцію» серед превентивних поліцейських заходів законодавець передбачив поверхневу перевірку, яка здійснюється шляхом візуального огляду особи, проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу¹. Це поняття стало правонаступником раніше існуючого у Статуті патрульно-постової служби міліції² поняття «зовнішній огляд», однак суттєво змінилось за змістом і правовим статусом, оскільки нині закріплено в нормі Закону, а не підзаконного акта. Так, цю процедуру стосовно людини може здійснити тільки спеціальний суб'єкт – поліцейський, який для її здійснення може зупиняти осіб та/або оглядати їх, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

² Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>

осіб.

Дефініції особистого огляду законодавець не надає ні в КУпАП, ні в МК України. Водночас у ст. 304 МК України особистий огляд визначено винятковою формою митного контролю, яка проводиться за письмовою постановою керівника митного органу або особи, яка його заміщує, якщо є достатні підстави вважати, що громадянин приховує предмети контрабанди чи товари, які є безпосередніми предметами порушення митних правил або заборонені для ввезення в Україну, вивезення з України чи транзиту через територію України»¹.

Ця процедура може здійснюватися виключно спеціальним суб'єктом – посадовою особою органу доходів і зборів. Для цього нею складається рішення про проведення огляду, в якому відображується порядок його фактичного здійснення. Як і в процесі поверхневої перевірки, до початку огляду уповноважена особа зобов'язана запропонувати добровільно видати заборонені предмети або речі, зокрема приховані та/або не задекларовані товари.

Про особистий огляд у КУпАП зазначено лише те, що «особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуванням і в присутності двох понятих тієї ж статі». Емпіричні дані підтверджують, що на практиці вимогу присутності понятих часто порушують, що є наслідком слабкої правової конструкції такого застарілого радянського закону, як КУпАП, а також порушеннями зі сторони правозастосовника.

Вчені-адміністративісти у зв'язку з цим вдаються до нормативного та наукового тлумачення. Наприклад, на думку В.К. Колпакова, особистий огляд – це візуальне обстеження матеріальних об'єктів, які мають відношення до правопорушення, в ході якого виявляються, оцінюються та фіксуються стан та властивості цих об'єктів². У свою чергу, С.Ф. Бортняк вважає, що «особистий огляд – це примусовий захід, який застосовується до громадянина або особи

¹ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

² Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 136.

без громадянства посадовою особою правомочного органу публічної адміністрації однієї статі з оглядуванням у присутності двох понять цієї ж статі, в окремому приміщенні, у відсутності сторонніх осіб, який полягає в обстеженні одягу, що знаходиться на особі, яку оглядають, тілі особи, яку оглядають, а також обстеженні її одягу окремо без порушення його конструктивної цілісності з метою виявлення знарядь вчинення або безпосереднього об'єкта адміністративного правопорушення»¹.

Системний аналіз законодавства дозволяє окреслити такі підстави для проведення особистого огляду особи:

- 1) особа вчинила або вчиняє адміністративне правопорушення;
- 2) особа має характерні ознаки правопорушення на тілі, одязі тощо;
- 3) третя особа вказала, що конкретна особа вчинила правопорушення;
- 4) наявне орієнтування на особу, яка вчинила правопорушення².

Слід зазначити, що в існуючому в минулому наказі МВС України від 25.11.2003 № 1430 «Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України» було передбачено окремі цілі, вимоги та порядок огляду поліцією охорони на об'єктах, які нею охороняються за договорі³. Він передбачав, в основному, огляд речей осіб, які перебувають у приміщеннях або на території підприємств і організацій, а у виняткових випадках – особистий огляд з метою запобігання дрібним крадіжкам державного, комунального або приватного майна. Особистий огляд здійснювався у випадках, коли особу було захоплено в момент здійснення крадіжки або безпосередньо після її здійснення; наявності ознак здійснення крадіжки у вигляді слідів на одязі і речах; коли очевидці прямо кажуть на цю особу як на особу, яка здійснила крадіжку; порушення пропускного режиму; коли є показання технічних засобів.

¹ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 113.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008.

³ Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2003 № 1430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0762-04/print>.

Процедура огляду поліцією охорони завершується актом огляду, який надалі є підставою для складання протоколу про адміністративне правопорушення. Водночас, акт не складається, якщо факт крадіжки не було встановлено, а відповідний запис робиться у книзі обліку оглядів і правопорушень.

Залежно від процесуального порядку виокремлюються такі основні процедури огляду особи:

1) *поверхнева перевірка* – візуальний огляд особи/речей особи, яка не підозрюється у вчиненні адміністративного/кримінального правопорушення, проте існує достатньо підстав вважати, що вона має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

2) *особистий огляд* – застосовується до особи, щодо вчинення адміністративного правопорушення якою є фактичні дані, зокрема затриманої за його вчинення (огляд перед помещенням до кімнати для затриманих і доставлених, що має відбуватись в тому ж порядку);

3) *особистий обшук/обшук особи* – застосовується до особи, затриманої через підозру у вчиненні кримінального правопорушення або особи, яка бере участь у проведенні обшуку житла або іншого володіння особи¹.

Ці процедури чітко регламентовані чинним законодавством і не є альтернативними, адже мають власні підстави та порядок здійснення.

Як правильно визначають науковці, «поверхнева перевірка особи, речі або транспортного засобу може передувати особистому огляду і огляду речей². Крім цього, тільки поверхнева перевірка може передувати іншим видам огляду, оскільки спосіб візуального огляду, шляхом якого вона здійснюється, суттєво відрізняється від огляду з тактильним контактом, тобто має різні мету і результат залежно від підстав, які він фактично отримує під час оцінки

¹ Особистий огляд та поверхнева перевірка: експертний аналіз. URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/05/18/inspection>.

² Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, В.А. Глуховера та ін.; за заг. ред. Т.П. Мінки. Х.: Право, 2016.

обставин вчиненого діяння¹.

Зміст передбаченого у ст. 264 КУпАП особистого огляду майже не розкрито. Експерти свідчать, що колізій додає відсутність у КУпАП статусу такого учасника провадження у справах про адміністративне правопорушення як «понятий». Про нього згадується у відповідних положеннях статті 264 КУпАП, але на відміну від МК чи КПК України в КУпАП до понятого не висувається жодних вимог. Наприклад, В.А. Гуменюк і М.А. Самбор зазначають, що понятому не надається визначення незаінтересованої особи, тобто кола осіб, які не можуть брати участь у огляді як поняті або межі дієздатності понятого тощо². Слід визнати доцільною також пропозицію В.А. Глуховері та А.В. Негодченка про значно більше коло осіб, яких не слід запрошувати як понятих: журналісти, священники, медичні працівники, судді, нотаріуси, адвокати – чий професійний обов'язок полягає у зберіганні таємниці клієнта³.

Системний аналіз наукової літератури, тлумачних словників⁴ та законодавства дає можливість визначити, що особистим оглядом є передбачені законодавством дії (маніпуляції) з тілом особи, які обмежують право на свободу та особисту недоторканність та вчиняються шляхом як візуального, так і тактильного обстеження, яке здійснюється з метою з'ясування причетності цієї особи до вчинення адміністративного правопорушення чи отримання доказів його вчинення для правильного розгляду цієї категорії справ.

З точки зору захисту прав людини, яка є найбільшою соціальною цінністю в Україні, її огляд є прямим втручанням у приватне життя. Якщо

¹ Особистий огляд та поверхнева перевірка: експертний аналіз. URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/05/18/inspection>.

² Гуменюк В.А. Питання визначення правового становища понятого, як учасника адміністративно-процесуальних дій. Форум права. 2007. № 2. С. 36. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07_gvaarpd.pdf;

Самбор М.А. Правовий статус понятого під час провадження у справах про адміністративні правопорушення / М.А. Самбор. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2011. № 2. С. 83.

³ Глуховеря В.А., Негодченко О.В. Адміністративно-правовий захист суспільних відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом в Україні: монограф. / В.А. Глуховеря, О.В. Негодченко. Дніпропетровськ: Дніпроп. гуманітар. ун-т; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 148

⁴ Огляд. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. 5-те вид. К.; Ірпінь: Перун, 2005. ISBN 966-569-013-2.

поверхнева перевірка може за законом бути здійснена шляхом як візуального, так і тактильного обстеження тіла особи чи її речей в процесі превентивної діяльності уповноважених осіб, то обстеження особи в межах адміністративного провадження щодо особи, яка вчинила правопорушення, потребує закріплення можливості під час огляду вчиняти стосовно правопорушника як мінімум такі самі процедури, які припускають можливість тактильного контакту. Відтак, здійснення особистого огляду, особливо тактильного, потребує встановлення в КУпАП процесуальних гарантій захисту гідності особи. Тож слід погодитись із В.К. Колпаковим, що в ході огляду виявляються, безпосередньо сприймаються, а також оцінюються та фіксуються стан та властивості таких об'єктів¹.

Таким чином, вважаємо недоцільним проведення особистого огляду на місці вчинення правопорушення через те, що, по-перше, для збереження доказів та забезпечення особистої безпеки уповноважених осіб законодавцем передбачена процедура поверхневої перевірки; по-друге, статус затриманої особи не визначено до тих пір, доки не складено відповідний процесуальний документ – протокол про вчинення адміністративного правопорушення чи інший документ відповідно до обставин; по-третє, потреба забезпечення правових гарантій гідності особи, яку оглядають, вимагає здійснювати подібні маніпуляції в ізольованому від сторонніх осіб місці. Тож ним може бути лише спеціально обладнане для цього приміщення. Про це чітко зазначено у п. 11 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, яка містить чітку вимогу здійснити особистий огляд у «службовому приміщенні»².

У статті 340 МК України влучно зазначено: «Особистий огляд проводиться в ізольованому приміщенні, що відповідає встановленим санітарно-гігієнічним вимогам, посадовою особою органу доходів і зборів однієї статі з громадянином, стосовно якого проводиться особистий огляд, у

¹ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). К., 2008. С. 136.

² Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99.

присутності не менш як двох понятих тієї самої статі. Ним запрошуються особи, не заінтересовані у результатах огляду. Понятими не можуть бути родичі особи, яка підлягає особистому огляду, та працівники органів доходів і зборів. Доступ до приміщення, де проводиться огляд, громадян, які не беруть участі в ньому, і можливість спостерігати за проведенням огляду з боку таких громадян мають бути виключені. Обстеження органів тіла громадянина, який підлягає особистому огляду, проводиться виключно медичним працівником»¹.

Аналогічний підхід до процедури особистого огляду має бути відображений у ст. 264 КУпАП, що надасть додаткові гарантії особистої безпеки особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Враховуючи, що документування особистого огляду пов'язано з обстеженням його тіла, який має обов'язково супроводжуватись визначенням і фіксацією його фізичного стану. Вочевидь, окрім візуальних ознак, мають бути зафіксовані й інші, які потребують спеціальних медичних знань. Зокрема, в п. 11 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції² зазначено, що якщо затриманий потребує медичної допомоги, посадова особа органу поліції викликає швидку медичну допомогу.

Ми вважаємо, що під час затримання медичного обстеження особа потребує безумовно, тобто і без її прохання чи скарг. Цілком очевидно, що подібна пропозиція є слушною з точки зору безпеки та забезпечення прав затриманої особи, однак у сучасних реаліях браку медичних фахівців штатної посади медика у відповідній службі чи органі передбачити важко³.

Четвертим аргументом нашої позиції слугує можливість усунути потребу залучення понятих, якщо це відбувається в безлюдних місцях, у зв'язку з тим, що на практиці це їх залучення становить проблему, а отже – з порушенням відповідних норм законодавства. У тих випадках, коли потрібно

¹ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

² Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99.

³ В Україні не вистачає понад 42 тисяч лікарів і 100 тисяч медсестер. URL: <https://zakarpattya.net.ua/news/179116-V-Ukraini-ne-vyustach-ponad-42-tysiach-likariv-i-100-tysiach-medester>.

терміново провести особистий огляд особи, щодо якої є достовірні дані про те, що вона переховує речі, які можуть створювати загрозу для громадського порядку та громадської безпеки (зброя, наркотичні засоби, отруйні речовини та ін.), слід здійснити поверхневу перевірку. Остання й дасть можливість переконатися в тому, що є підстави для відкриття адміністративного провадження, а отже – застосування відповідних засобів його забезпечення.

Чимало відомих вчених, таких як Д.Н. Бахрах, Н.О. Галабурда, О.Л. Жильцов, В.А. Іванов, Т.О. Коломоєць, В.Е. Севрюгин та інші, пропонували до КУпАП запровадити визначення поняття як незацікавленого у справі учасника процесу притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, який на запрошення уповноваженої посадової особи має бути присутнім під час відповідного провадження і своїм підписом засвідчить відповідність записів у протоколі виконаним діям¹. Очевидно, що поняттям не може бути потерпілий, родичі підозрюваного, обвинуваченого і потерпілого, працівники правоохоронних органів, а також інші особи, які очевидно заінтересовані в результатах провадження у справах про адміністративне правопорушення.

Отже, вважаємо цілком слушним закріпити у КУпАП обов'язок особи, яку запрошує уповноважена посадова особа, бути присутньою під час окремих проваджень у справах про адміністративні правопорушення, коли це безумовно необхідно для отримання доказів. Насамперед, це такі випадки, коли розглядає матеріали одна уповноважена особа, а рішення приймає інша.

Крім того, на нашу думку, доцільно нормативно посилити вимогу проведення особистого огляду виключно у спеціальному обладнаному в ізолюваному від сторонніх осіб приміщенні із забезпеченням правових гарантій гідності особи. Для цього зазначену п. 11 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції вимогу здійснити особистий огляд у «службовому приміщенні» замінити фразою «виключно у

¹Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 118-122.

спеціальному обладнаному ізольованому від сторонніх осіб приміщенні із забезпеченням правових гарантій гідності особи», яку внести до ч. 2 ст. 264 КУпАП. Так само законодавчого закріплення потребує поняття «момент (фактичного) затримання».

2.2. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення майнового характеру

Серед заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які обмежують майнові права, слід виокремити *огляд і вилучення речей та документів*.

Під «речами» слід розуміти такі об'єкти матеріального світу, що призначені задовольняти потреби людини і щодо яких можуть виникнути певні права та обов'язки, основною характеристикою яких є наявність корисних властивостей, що дозволяють їх експлуатувати, а їх видобутком можуть бути продукція, плоди та доходи – все те, що виробляється, добувається, одержується з речі або приноситься річчю.

Насамперед, у ст. 179 Цивільного кодексу України визначено поняття речі: «Річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки», до яких належать і тварини, як «особливий об'єкт цивільних прав», на який «поширюється правовий режим речі, крім випадків, встановлених законом» (ст. 180 цього Кодексу)¹.

Для забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення важливою є класифікація речей за критерієм їх правового режиму, тобто встановленого у законодавстві порядку набуття, користування та відчуження речей як об'єктів цивільного права. Так, за оборотоздатністю речі поділяються на:

¹ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44.

1) речі, які вилучені з обігу. Відчуження таких речей, за загальним правилом, не дозволяється. Вони не можуть виступати предметом цивільно-правових правочинів. Наприклад, зброя стратегічного призначення, порнографічні видання, підроблені грошові знаки, об'єкти державної власності, що знаходяться у громадському користуванні, – шляхи, річки, національні бібліотеки тощо;

2) речі, які обмежені в обігу. Вони можуть належати і набуватися лише певними учасниками цивільного обігу, а їх перебування в обігу регламентується спеціальними правилами. Обмеження в обігу таких речей пов'язане, як правило, з міркуваннями державної чи суспільної безпеки. Так, встановлено спеціальний правовий режим щодо вогнепальної мисливської зброї, газової зброї, сильнодіючих отрут тощо;

3) речі, які вільно перебувають в обігу. Ці речі можуть відчужуватися, переходити у власність будь-якого суб'єкта цивільних правовідносин без обмежень. В умовах ринкової економіки більшість речей належать саме до такої категорії¹.

Слід зауважити, що законодавець поєднав в одній адміністративно-правовій нормі – ст. 264 КУпАП – дві різні, на нашу думку, процедури: огляд особи і огляд належних їй речей. Ця позиція дещо суперечить думці окремих вчених, які вважають, що за змістом ці заходи є однаковими, а різняться лише за характером впливу (В.Б. Авер'янов В.К. Колпаков, С.Ф. Бортняк)². Дійсно, підстави їх здійснення схожі: вчинення адміністративного правопорушення; наявність характерних його ознак на речах; вказівка третьої особи на правопорушення та ін.³. Але на користь нашої позиції про те, що особистий огляд і огляд речей є окремими самостійними процедурами, свідчить той факт, що перша порушує немайнові права особи, а друга – майнові, а захист цих прав особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, гарантують

¹ Речі. Українське цивільне право. URL: <https://pidruchniki.com/1940040744881/pravo/rechi>.

² Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 113; Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 426.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008.

різні конституційні норми: ст. 29 Конституції України – гарантує право людини та особисту недоторканність, а ст. 41 Конституції України – право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності тощо.

Огляд речей також відокремлюється від іншої процедури їх огляду поверхневої перевірки тим, що остання є виключно візуальним оглядом речей особи, яка підозрюється у вчиненні адміністративного правопорушення, адже існує достатньо підстав вважати, що вона має при собі річ, обіг якої заборонено чи обмежено або становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб, або уповноважена особа може застосувати спеціальний прилад, але також без тактильного контакту. Підставою для огляду речей особи є фактичні дані про вчинення нею адміністративного правопорушення. Крім цього, якщо таку особу затримано, то перед помещенням до кімнати для затриманих і доставлених її речі оглядаються в обов'язковому порядку.

Сутність огляду речей полягає в їх візуальному обстеженні, у тому числі їх вмісту, незалежно від того, чи вони запаковані чи закриті на замок або інший замикаючий пристрій, максимально зберігаючи їх товарний вигляд, з метою виявлення знарядь вчинення або предметів адміністративного правопорушення. Адміністративний огляд речей полягає в їх примусовому обстеженні без порушення конструктивної цілісності.

Цікавим є той факт, що МК України пропонує поняття не лише огляду речей, а й їх переогляду: п. 2 ч. 1 ст. 336 – митний огляд (огляд та переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляд та переогляд ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян) і ст. 338 «Огляд та переогляд товарів, транспортних засобів», а також ст. 339 «Огляд та переогляд ручної поклажі, багажу». В цілому, огляд і переогляд ручної поклажі та багажу з їх розпакуванням здійснюється, якщо є підстави вважати, що в ручній поклажі або багажі громадянина переміщуються через митний кордон України, у тому числі транзитом, товари, які підлягають обліку і заходам офіційного контролю, чи товари, при митному оформленні яких справляються

митні платежі, а також товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено. Зокрема, огляд та переогляд ручної поклажі, багажу за відсутності громадянина чи уповноваженої ним особи здійснюються на таких підставах:

1) якщо є підстави вважати, що несупроводжуваний багаж містить товари, які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей, тварин та рослин, а також довкілля;

2) якщо громадянин або уповноважена ним особа не з'явилися протягом одного місяця з дня надходження до митниці призначення несупроводжуваного багажу;

3) у разі залишення на території України ручної поклажі, багажу з порушенням зобов'язання про їх транзит через територію України¹.

Водночас з цих норм незрозумілою є диференціація огляду і переогляду, адже сутність переогляду не розкривається кодексом, а його підставою законодавець визначає вкрай оціночне поняття – «необхідність». Тобто застосування або незастосування процедури переогляду залежить від суб'єктивної думки уповноваженої особи, що може призводити до зловживання правом уповноваженими особами та неодноманітної правозастосовної практики, що суперечить принципу законності, а отже має бути усунуто із законодавства, або ж слід чітко визначити відповідні підстави.

Слід зазначити, що огляд речей може бути здійснено щодо як фізичної, так і юридичної особи. Як під час адміністративного, так і митного огляду (переогляду) речей особа – власник не обов'язково має бути присутньою. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є (ч. 4 ст. 264 КУпАП). У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понять під час відсутності власника (володільця). Зокрема, у 4.

¹ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

З ст. 339 МК України зазначено, що огляд та переогляд ручної поклажі, багажу за відсутності громадянина чи його уповноваженого представника здійснюються в присутності представників підприємства, що здійснює перевезення, пересилання ручної поклажі та багажу чи їх зберігання.

Характер, зміст і способи адміністративного та митного огляду збігаються, водночас законодавцем аналогічні заходи названо по-різному.

Так, заходи «огляду» і «переогляду» в МК України визнано формами митного контролю (ст. 336), а в адміністративному – заходом забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. При цьому в МК України визначено інші цілі (підстави) здійснення митного огляду та переогляду ручної поклажі, багажу, зокрема:

1) якщо є підстави вважати, що несупроводжуваний багаж містить товари, які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей, тварин та рослин, а також довкілля;

2) якщо громадянин або уповноважена ним особа не з'явилися протягом одного місяця з дня надходження до митниці призначення несупроводжуваного багажу;

3) у разі залишення на території України ручної поклажі, багажу з порушенням зобов'язання про їх транзит через територію України¹.

Водночас підставою для огляду в адміністративному порядку, як було зазначено раніше, 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 у справах про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що в минулому на об'єктах, які охороняються за договором з поліцією охорони, було передбачено мету запобігання дрібним

¹ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

крадіжкам державного, комунального або приватного майна на території підприємств і організацій, а також їх приміщень, а також підстави їх огляду й вилучення: 1) якщо особа захоплена в момент здійснення крадіжки або безпосередньо після її здійснення; 2) якщо є ознаки здійснення крадіжки у вигляді слідів на одязі і речах; 3) коли очевидці прямо вкажуть на цю особу як на особу, яка здійснила крадіжку; 4) в разі порушення пропускового режиму; 5) за наявності показань технічних приладів¹.

Необхідність нормативно відокремити особистий огляд від огляду речей пов'язано також і з тим, що остання з названих процедур є самостійною, оскільки виконується зовсім іншим, більш широким колом уповноважених посадових осіб. КУПАП визначає, що це такі органи: Служба безпеки України, органи Національної поліції, органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, воєнізована охорона, цивільна авіація, митниця, органи прикордонної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, природоохоронні органи, державні інспектори з питань інтелектуальної власності, органи лісоохорони, органи рибоохорони, органи, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органи, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони².

Здійснення огляду оформляється спеціальним протоколом або про нього робиться запис в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання. Особливості оформлення огляду полягають в тому, що потрібно послідовно детально описати всі речі, виявлені в особи, підданої огляду. За логікою, у КУПАП слід встановити норму про те, що заборонено вносити до Протоколу категоричні твердження про зміст і природу речей, якщо їх визначення потребує спеціальних знань.

¹ Особистий огляд та поверхнева перевірка: експертний аналіз. URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/05/18/inspection>.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51.

Процедуру огляду речей та конкретизацію змісту записів, які здійснюються у відповідний Протокол, визначає п. 11 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, яка й передбачає, що для цієї процедури¹ безумовно обов'язковою є наявність службового приміщення.

Про огляд речей, ручної кладі та інших предметів складається протокол, в якому зазначаються: дата, час, місце його складення; посадова особа органу поліції, яка його склала (повністю, без скорочень); прізвища, імена та по батькові, місця проживання двох понятих (повністю, без скорочень); прізвище, ім'я, та по батькові (повністю, без скорочень), місце проживання особи, яку оглядають та у якої оглядають речі, цінності, документи, що є знаряддям або об'єктом правопорушення; індивідуальні ознаки речей, цінностей, документів; місця та обставини виявлення.

Процедура огляду речей здійснюється як самостійно, так і в тандемі з доставленням або затриманням. Залежно від цього про особистий огляд та огляд речей особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання.

Крім цього, огляд речей може передувати подальшому вилученню речей і документів. Згідно зі ст. 265 КУпАП речі та документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами відповідних органів. Про особистий огляд, огляд речей та їх вилучення складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання. Проте на практиці огляд і вилучення речей не завжди супроводжується затриманням.

Як зазначається в юридичній літературі, «під час вилучення номерних

¹ Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99.

речей бажано вказувати їх номер, а для документів – їх серію, номер, ким і коли видані», причому «гроші мають урахуватися сумарно за кількістю купюр», а також доцільно фіксувати їх номери. Особливістю фіксації факту вилучення речей є те, що слід виключати застосування у відповідному протоколі «категоричних тверджень про природу та походження речей, висновок про сутність яких може дати лише фахівець»¹.

Наразі окремі органи затверджують власну форму рекомендованих у КУПАП протоколів, у зв'язку з чим одна й та сама процесуальна дія має варіації документування. Наприклад, «Протокол особистого огляду, огляду речей та вилучення речей і документів», затверджений в Додатку 2 пункту 1 розділу II Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення від 22.03.2017 № 173², має іншу форму та зміст, ніж «Протокол вилучення речей і документів», затверджений в Додатку 3 до Інструкції з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення³, про що наочно свідчать їх назви.

В Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції є вказівка на потребу в протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання зробити відповідний запис про те, які саме речі, предмети, документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, вилучено у затриманого, про їх індивідуальні ознаки, номери, місце та обставини їх виявлення тощо⁴.

Проте нормативно закріпленого зразку документа, окремого від

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.П. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 203.

²Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Центрального управління Служби безпеки України 22.03.2017 № 173. Офіційний вісник України. 2017. № 38.

³ Протокол личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов [относительно оформления в Службе безопасности Украины материалов об административных правонарушениях]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TF026928.html.; Протокол особистого огляду і огляду речей. URL: kvs.gov.ua/zmi/dodatokIAA19032014_3.pdf.

⁴ Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. Офіційний вісник України. 2015. № 99.

названих, протоколів не надає. Більше того, у зразку Протоколу про адміністративне затримання, затвердженого Додатком 5 до зазначеної Інструкції (пункт 5 розділу III) передбачено графу для вказівки переліку речей, цінностей, документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, які були у затриманого під час особистого огляду та огляду речей. Водночас опитування практичних працівників Національної поліції свідчить, що на бланку Протоколу про адміністративне правопорушення у графі «проведено особистий огляд, огляд речей...» у 99 % випадків ними робиться вказівка «згідно з протоколом огляду», який додається до матеріалів справи, адже для детального опису не вистачає місця.

Таким чином, відсутність у законодавстві єдиного зразку протоколу особистого огляду, огляду речей, їх вилучення тощо утворює колізію у правозастосуванні, що негативно позначається на практиці.

Не зовсім обґрунтованим є застосування законодавцем у назві та тексті ст. 265 КУпАП поняття «документ» із самостійним значенням, оскільки це різновид речей, тож ми вважаємо доцільним усунути цей недолік як тавтологію у змісті норми, видаливши це слово з тексту ст. 265 КУпАП. Це є доцільним також у зв'язку з тим, що стосовно документів законодавцем передбачено у КУпАП спеціальну норму – ст. 265-1 «Тимчасове вилучення посвідчення водія».

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, вилучаються посадовими особами органів, визначених у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262 і 264 КУпАП. Загальні правила обліку та зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів визначає Порядок, затверджений відповідною постановою КМУ від 16 січня 2012 р. № 17 (далі – Порядок зберігання)¹.

По-перше, їх зберігають до розгляду справи про адміністративне

¹ Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: постанова Кабінету міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. Офіційний вісник України. 2012. № 4.

правопорушення, а після розгляду існує декілька альтернатив розпорядження ними: 1) конфіскація; 2) повернення володільцеві; 3) знищення; 4) оплатне вилучення речей (реалізація).

По-друге, КУпАП передбачає винятки щодо розпорядження речами, які є предметом або знаряддям правопорушення. Так, орден, медаль, нагрудний знак до почесного звання СРСР, почесного звання Української РСР, Почесної Грамоти і Грамоти Президії Верховної Ради Української РСР, почесного звання України, відзнаки Президента України та нагородна зброя виключно повертаються володільцеві чи надсилаються до Адміністрації Президента України, якщо про володільця невідомо. Цей перелік, у зв'язку з останніми військовими подіями на Сході України, на нашу думку, також має бути переглянутий фахівцями та змінений.

Зважаючи на те, що вогнепальна, холодна металеві чи пневматична зброя, пристрої для відстрілу патронів, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, бойові припаси, нагородна, вогнепальна, холодна чи пневматична зброя є предметами підвищеної небезпеки, нормативна вимога обов'язкового вилучення зброї та холодної зброї, бойових припасів і спеціальних засобів самооборони при вчиненні правопорушень, передбачених статтями 174, 190 – 195-4, 191, 195 КУпАП, є обґрунтованою.

У пп. 3, 8 вищевказаного Порядку зберігання також зазначено, що речі і документи приєднуються до справи, крім тих, що за своїми властивостями (габаритами, кількістю, вагою, об'ємом) не можуть бути приєднані до справи. Речі і документи, приєднані до справи, мають зберігатися в індивідуальному сейфі (металевій шафі) посадової особи, в провадженні якої перебуває справа про адміністративне правопорушення. Речі і документи, які передаються на зберігання, повинні бути належним чином упаковані та опечатані. На кожну окремо упаковану річ і на кожен документ повинна прикріплюватися бірка, на

якій зазначаються номер книги обліку і порядковий номер запису¹.

Водночас, якщо за їх властивостями неможливо приєднати до справи, вони мають зберігатися в обладнаних приміщеннях уповноваженого органу (підрозділу), а саме: в обладнаних сейфами (металевими шафами), стелажами, оббитими металом дверима, ґратами на вікнах, охоронною та протипожежною сигналізацією (п. 3 Порядку зберігання).

Реалії свідчать, що окремі приміщення для збереження вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей наявні не в усіх уповноважених органів. Така ситуація притаманна відділам поліції, які мають окремі приміщення для зберігання контрафактних речей, але вилучених у порядку кримінального провадження.

Наприклад, за даними спостереження за діяльністю окремих підрозділів поліції відомо, що вилучена ними продукція за порушення правил торгівлі алкогольними напоями залишається на зберіганні у правопорушника (володільця) під розписку. Це відбувається у зв'язку з відсутністю обладнаного приміщення для зберігання до розгляду справи про адміністративне правопорушення значного обсягу контрафактної продукції, зокрема, матеріально-технічної бази для транспортування їх при значній віддаленості місця вилучення речей від місцезнаходження уповноваженого органу тощо.

Попри об'єктивні причини, подібні заходи не передбачено чинним законодавством. У згаданому нами вище Порядку зберігання закріплено можливість або повернути вилучені під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речі та документи з видачею володільцеві квитанції про їх отримання (Додаток 2 Порядку зберігання), або відповідно до п. 10 Порядку зберігання передати речі і документи, які за габаритами, кількістю, вагою, об'ємом не можуть бути розміщені для зберігання в обладнаному приміщенні відповідного органу чи підрозділу лише

¹ Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: постанова Кабінету міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. Офіційний вісник України. 2012. № 4.

на підставі відповідної угоди торговельному підприємству, включеному до єдиного реєстру торговельних підприємств, яке має у володінні чи користуванні відповідні приміщення. Водночас перший варіант може бути використаний лише після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, а другий є витратним, адже такі угоди наразі пропонують приватні комерційні структури. Проблеми зберігання також стосуються і конфіскації, знищення та реалізації у разі оплатного вилучення.

Відкритою для обговорення залишається передбачена в ст. 265 КУпАП вимога знищити поліцейськими вилучений самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення тощо. Системний аналіз законодавства свідчить, що під знищенням вилученої продукції слід вважати механічну, фізико-хімічну, біологічну або іншу обробку та розміщення (захоронення) продукції або її залишкових компонентів у спеціально визначених місцях.

Нині втратила чинність постанова КМУ від 19 квітня 2004 р. «Про затвердження Порядку утилізації або знищення неякісних або небезпечних алкогольних напоїв та тютюнових виробів»¹, натомість відповідно до Закону України від 14 січня 2000 р. «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»² та «Про Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним» та від 25 серпня 1998 р. № 1340, яка змінена 25 червня 2012 р. № 577 постановою КМУ «Про внесення змін до Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»³.

¹ Протокол особистого огляду і огляду речей. URL: kvs.gov.ua/zmi/dodatokIAA19032014_3.pdf.

² Про затвердження Порядку утилізації або знищення неякісних або небезпечних алкогольних напоїв та тютюнових виробів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2004 р. № 508. Офіційний вісник України. 2004. № 16.

³ Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 12.

Водночас сфера дії цих нормативно-правових актів не поширюється на самогон та інші предмети правопорушень, передбачених ст. 176 та ст. 177 КУпАП, а в законодавстві відсутнє їх визначення, не надано ознаки. Так само в КУпАП відсутній порядок їх знищення, критерії ідентифікації їх фізичних і хімічних властивостей¹, тож практикою вироблено фразу для протоколу: «рідина з характерним запахом самогону», яка є не експертним висновком, які в провадженнях про адміністративні правопорушення не призначаються, а є оціночним поняттям, суб'єктивним сприйняттям. Це також стосується оціночного поняття «міцні» спиртні напої, оскільки законодавець оперує поняттями «алкоголь», «алкогольні напої», «алкогольна продукція з винограду та плодів»².

У розглядуваних провадженнях посадові особи Національної поліції уповноважені самостійно винести постанову у справі, що утворює можливість для різноманітних зловживань. У зв'язку з тим, що з правової точки зору зазначене вище суперечить передбаченим у ст. 245 КУпАП завданням всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, дана норма потребує окремого дослідження з метою удосконалення.

Водночас доцільно нормативно закріпити єдині вимоги для знищення забороненої продукції, а також зразок процесуального документа. Так, наприклад, у практиці поліції за основу взято «Акт про знищення заборонених предметів, речей, речовин і виробів», затверджений Додатком 9 Інструкції з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерство юстиції України 08.09.2015 № 1674/5 (пункт 23)³.

Очевидно, що вирішення розглядуваних проблем полягає не тільки в законотворчій діяльності, а ще й в матеріально-технічному забезпеченні

¹ Ідентифікація. URL: <https://glosum.ru/Значение-слова-Идентификация-в-словаре-Энциклопедии>.

² Там само.

³ Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства юстиції України від 08.09.2015 № 1674/5. Офіційний Вісник України. 2015. № 76.

відповідних підрозділів (приміщення, транспорт, видатки на угоди зберігання). Посилити прозорість процедури вилучення речових доказів у справі про адміністративне правопорушення можливо за допомогою інноваційних технологій, а саме передбачити в КУпАП вимогу відеофіксації процедури вилучення та поміщення на зберігання предметів або знарядь правопорушень із застосуванням «хмарних технологій», які унеможливають знищення відеодоказів і дозволяють їх стати доступними для компетентного органу, який виносить рішення у справі.

Отже, аналіз законодавства та емпіричні дослідження свідчать про доцільність нормативного закріплення у КУпАП зразків протоколів із заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Особливістю вилучення речей в адміністративному провадженні є обов'язок уповноваженої особи зберігати речі до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а надалі, залежно від правового режиму та виду речі, – прийняти альтернативні за змістом рішення: щодо їх конфіскації, повернення володільцеві, знищення; оплатного вилучення речей (реалізації) або знищення. Обґрунтовано необхідність нормативного закріплення вимоги відеофіксації процедури вилучення та поміщення на зберігання предметів або знарядь правопорушення.

2.3. Адміністративно-процесуальна регламентація застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті складають відносно самостійну групу процесуальних заходів, що пов'язано із особливостями адміністративно-процесуальної регламентації їх застосування.

Заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення визнаються заходи адміністративно-примусового характеру, які застосовуються уповноваженими на те суб'єктами до осіб, щодо яких здійснюється провадження у справі, а також до інших учасників провадження¹.

Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення переслідує мету, спрямовану на: припинення адміністративного правопорушення; встановлення особи порушника; складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення; виконання прийнятої у справі постанови.

Незважаючи на те що всі заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення мають одну спільну мету – забезпечити провадження у справі про адміністративне правопорушення, за юридичною природою, а також за характером правообмежень вони різні. З'ясуванню змісту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в сфері дорожнього руху, співвідношення з іншими заходами адміністративного примусу сприяє їх наукова класифікація.

Критеріями класифікації заходів адміністративно-процесуального примусу, запропонованої Р.В. Кісіним, є характер правообмежень, що містяться в примусових заходах, і функції заходів процесуального примусу².

Аналогічні критерії виділяють інші вчені, обґрунтовуючи це тим, що виділення критеріїв дає можливість визначити склад кожної групи заходів, що тягнуть за собою різні наслідки при реалізації, зрозуміти механізм впливу, встановити їх внутрішній зв'язок не тільки між собою, а й з іншими адміністративно примусовими заходами, а також сприяє адекватному

¹ Административное право России / под ред. П.И.Кононова, В.Я.Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С. 462.

² Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : учебное пособие. М.,1987. С.20.

сприйняттю підстав і порядку застосування цих заходів в практичній діяльності¹.

Окремі науковці, поділяючи думку Р.В.Кісіна, пропонують класифікувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в залежності від того, до яких суб'єктів вони можуть бути застосовані: заходи, що застосовуються тільки по відношенню до фізичних осіб, і заходи, що застосовуються у відношенні як фізичних, так і юридичних осіб².

В якості підстав для класифікації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення традиційно виділяють: 1) взаємозв'язок заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення з досконалим правопорушенням; 2) методи впливу, що лежать в їх основі; 3) характер об'єктів впливу; 4) характер сфери впливу, в якій має місце застосування зазначених заходів; 5) ступінь їх кодифікації; 6) обсяг посадових осіб, органів виконавчої влади та суду, які застосовують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правонарушення³.

З урахуванням специфіки справ про адміністративні правопорушення на транспорті при провадженні у них застосовуються такі заходи забезпечення: доставляння, адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, огляд транспортного засобу, вилучення речей і документів, відсторонення від керування транспортним засобом відповідного виду, огляд на стан алкогольного сп'яніння, медичний огляд на стан сп'яніння, затримання транспортного засобу, заборона його експлуатації, арешт транспортних засобів, привід тощо.

Деякі автори пропонують виділити заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в самостійну групу заходів,

¹ Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.46.

² Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, принимаемые милицией : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С.73.

³ Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С.37–38.

спрямованих на отримання доказів (особистий огляд, огляд транспортних засобів, медичний огляд на стан сп'яніння)¹, що, на наш погляд, є не зовсім обґрунтованим, оскільки застосування будь-якого заходу забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення має доказове значення.

Крім того, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті, виділені нами як такі, застосовуються переважно до фізичних осіб.

Таким чином, до теперішнього часу не досягнуто єдності у поглядах щодо класифікації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі й на транспорті. Так само їх з урахуванням специфіки правопорушень можна поділити на: заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в на транспорті особистісного характеру; заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті майнового характеру, а також організаційно-правові заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті.

Отже, самостійною групою заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є ті, що застосовуються у зв'язку з вчиненням правопорушення на транспорті, передбаченого Главою 10 КУпАП «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»: тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції; тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування, тимчасове вилучення водія; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та їх огляд на стан сп'яніння; огляд транспортного засобу.

Виходячи з «букви закону», огляд транспортного засобу належить до групи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні

¹ Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : учебное пособие. М.,1987. С.22; Азарова Н.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С.134.

правопорушення, які обмежують майнові права, проте «дух закону» вимагає віднести його до цієї групи. Це стосується не лише спорів щодо наукових класифікацій заходів забезпечення адміністративного провадження, а ще й тих суперечливостей, які виникли внаслідок реформування законодавства.

На наш погляд, слід позитивно вирішити питання щодо надання огляду транспортних засобів статусу самостійного заходу забезпечення провадження, а не різновиду огляду речей, як його презентує ч. 4 ст. 264 КУпАП. Це пов'язано з тим, що транспортний засіб має особливий правовий статус – «інше володіння особи» і прирівнюється у певних правовідносинах до приватного житла (ст. 233 КПК України)¹.

Стаття 30 Конституції України гарантує кожному недоторканність житла: «Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду». Лише у невідкладних випадках, пов'язаних з врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, законодавство України надає право проникнути до іншого володіння особи, провести в них огляд і обшук. Очевидно, що в Основному Законі огляд і обшук вживаються у кримінально-процесуальному сенсі.

Крім цього, у транспортний засіб не можна потрапити без запрошення (згоди) власника чи ухвали слідчого судді. Причому за жодних умов: «Ніхто не має права проникнути до житла чи іншого володіння особи з будь-якою метою, інакше як лише за добровільною згодою особи, яка ними володіє, або на підставі ухвали слідчого судді, крім випадків, установлених частиною третьою цієї статті», в якій уточнюється, що поліцейський або «слідчий, прокурор має право до постановлення ухвали слідчого судді увійти до житла чи іншого володіння особи лише у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб,

¹ Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print15210265>.

які підозрюються у вчиненні злочину» (ст. 13, 233 КПК України).

Так само і поліція має право згідно з ч. 2 ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» проникнути до транспортного засобу як «іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із: 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину; 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які знаходяться в житлі або іншому володінні»¹.

Відсутність в КУпАП подібних норм ставить під сумнів законність огляду транспортного засобу, який припускає проникнення для ретельного обстеження шляхом потрапляння в багажник або салон тощо, в адміністративно-правовому порядку. Це саме стосується й територій та приміщень як фізичної, так і юридичної особи на предмет виявлення предметів або знарядь адміністративного правопорушення.

Слід зазначити також, що проникнення до житла чи іншого володіння особи поліцейським згідно з ч. 3 ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» має обов'язково завершитись складанням протоколу про застосування вказаного поліцейського заходу. На жаль, чинним законодавством його вид та вимоги до нього не перебачено. На практиці після поверхневої перевірки поліцейський оформлює свої дії рапортом.

Зазначені обставини свідчать про неузгодженість законодавства з питань оформлення «проникнення до житла чи іншого володіння особи», зокрема в розрізі питань застосування огляду транспортного засобу, територій, приміщень як заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення.

Крім того, ч. 4 ст. 264 КУпАП містить вказівку на можливість проведення огляду транспортних засобів у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. Очевидно, що про згоду особи тут не йдеться.

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

Причому наступна фраза за текстом: «У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця)» взагалі суперечить вищезазначеному. Таким чином, норми КУпАП і КПК України очевидно мають бути узгоджені.

З позиції Конституції та КПК України такий захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як огляд транспортного засобу, по суті має бути візуальним обстеженням або тактильним лише за погодженням із його власником. Аналогічні ознаки має подібний за правовою природою превентивний поліцейський захід, передбачений ч. 4 ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію», – поверхнева перевірка транспортного засобу¹.

Водночас, передбачена у ст. 260 КУпАП мета застосування заходів забезпечення провадження – припинення адміністративних правопорушень, не збігається з метою поверхневої перевірки транспортних засобів, адже остання фактично спрямована на припинення кримінальних правопорушень: якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться правопорушник або річ, обіг якої заборонено чи обмежено чи транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

За законами формальної логіки та процесуальним статусом огляд транспортного засобу має бути більш суворим, ніж його поверхнева перевірка, оскільки, по суті, він є примусовим, а не превентивним, і здійснюється для припинення правопорушення чи добуття доказів стосовно фактично вчиненого правопорушення. Зокрема, без тактильного обстеження неможливо уявити повноту та всебічність з'ясування всіх обставин справи у справах за ст. 120 КУпАП «Порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті», ст. 121-2 КУпАП

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40-41.

«Порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг з перевезення пасажирів» – коли потрібно потрапити до салону чи всередину транспортного засобу, ст. 121-1 КУпАП «Експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах», ст. 122-5 «Порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв», ст. 206-1 «Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України» – потрібно відкрити і обстежити салон, багажник, вантажний відсік транспортного засобу та ін.

Без тактильного обстеження транспортного засобу неможливо уявити окремі види митного контролю, передбаченого ч. 2 ст. 338 МК України: «огляд та переогляд транспортних засобів комерційного призначення може бути ідентифікаційним – без розкриття пакувальних місць і без обстеження транспортного засобу, частковим – з розкриттям до 20 відсотків пакувальних місць і вибірково обстеженням транспортного засобу та повним – з розкриттям до 100 відсотків пакувальних місць та поглибленим обстеженням транспортного засобу»¹.

Тобто митний огляд припускає можливість потрапляння всередину транспортного засобу та тактильний контакт. Але це стосується виключно «транспортних засобів комерційного призначення». Особисті (власні) транспортні засоби осіб, на яких вони переміщуються, перевірки підлягають лише у вигляді «огляду та переогляду ручної поклажі, багажу» у разі якщо є підстави вважати, що в них переміщуються через митний кордон України товари: 1) які підлягають обліку і заходам офіційного контролю; 2) які вимагають сплати митних платежів; 3) переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено, у тому числі з їх розпакуванням (ст. 339 МК України).

Таким чином, під час огляду транспортного засобу як заходу

¹ Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення особа може не погодитися продемонструвати свій засіб власноруч, тож тактильний огляд буде здійснено примусово, а поліцейський має право лише «вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону» для поверхневої перевірки. Тобто для відмежування указаних процедур слід визнати, що поверхнева перевірка транспортного засобу є дією виключно візуального характеру, а в адміністративно-правовому порядку, в тому числі при митному огляді, йдеться про обстеження у сенсі ретельного оглядання, перевірки з розвідуванням чи дослідженням транспортного засобу¹. Подібне уточнення доцільно нормативно закріпити у КУпАП.

Акцентуємо, що в Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них передбачається порядок огляду транспортного засобу Центром надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів, і хоч передбачено цю процедуру в межах надання платних адміністративних послуг, за змістом вона перебуває поза сферою адміністративного провадження, адже законодавець уточнює у п. 3.1 та 3.7 Інструкції, що це є платна процедура, результатом якого має бути Акт технічного огляду транспортного засобу². Водночас ця процедура дещо схожа на огляд транспортного засобу в адміністративному та кримінально-процесуальному провадженні, адже потребує перевірки ідентифікаційних номерів вузлів і агрегатів транспортного засобу за наявною інформацією баз даних на предмет розшуку та накладення арешту.

Привертає увагу вживаний у цій Інструкції термін «проведення попереднього огляду» транспортного засобу, який не має нормативного визначення так само, як і митний «переогляд» товарів. Водночас ця Інструкція є «взірцем» нормативної деталізації зразків документів, передбачених в

¹ Термінологія законодавства (станом на 22.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/a/page4/name>.

² Обстеження. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Обстеження>.

додатках Інструкції.

Законодавцем було передбачено в окремій нормі такий захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як ст. 265-1 КУпАП «Тимчасове вилучення посвідчення водія». Посвідчення водія – це документ, що підтверджує право його власника на керування транспортним засобом, отриманий після проходження особою, яка раніше не мала посвідчення водія або яка була позбавлена права на керування транспортним засобом чи здійснила обмін посвідчення водія протягом двох років з дати його видачі, медичного огляду в порядку, встановленому МОЗ України, а також підготовки відповідно до планів і програм та після складення теоретичного і практичного іспитів у територіальних органах з надання сервісних послуг МВС України, як передбачено чинним законодавством¹.

Позбавити особу права керувати транспортним засобом може виключно суд². Тому законодавець акцентує на строковості вилучення посвідчення водія, термін якого триває до набрання законної сили постанови у справі про адміністративне правопорушення, але не більше ніж три місяці з моменту його вилучення. Ця вимога ґрунтується на строках накладення судом адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП.

Причому до рішення суду щодо вини у вчиненні правопорушення водієм у цій нормі закладено презумпцію невинуватості, оскільки водія не обмежують у праві керувати транспортним засобом, не обмежують його у праві пересуватись на ньому, адже на цей термін працівник уповноваженого підрозділу видає тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами і зазначає це у протоколі про адміністративне правопорушення.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24.09.2008 зазначено: «Якщо судом не

¹ Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 травня 1993 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-93-п/print>.

² Бень А., Мельник М. Посвідчення водія можуть вилучати лише за рішенням суду. Коментар. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n00-04>.

прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Таке звернення особи є безкоштовним і обов'язковим для виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення»¹.

Аналіз ст. 266 КУпАП, у тому числі граматичне тлумачення її змісту, вказує на те, що законодавець визначив одразу дві послідовні, невід'ємні та взаємообумовлені дії, які є способами формування доказової бази щодо вчинення правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції»:

- відсторонення осіб від керування транспортними засобами;
- огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

За статистикою Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, лише у 2017 році було складено майже 10 тисяч адміністративних матеріалів за ст. 130 КУпАП, що актуалізує потребу належного застосування заходів забезпечення провадження у справах про такі правопорушення до осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за цією статтею².

Як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення його застосовують щодо водіїв усіх видів транспорту, а також суден (річкових і маломірних). Іноземці й особи без громадянства, як зазначається в юридичній літературі, підлягають огляду на загальних підставах, а огляд іноземців, які користуються дипломатичним імунітетом,

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24.09.2008 № 586-VI. Відомості Верховної Ради. 2015. № 39.

² Донець А., Ульяновська М. Підказки для адвокатів із захисту за ст. 130 КУпАП. Юридична газета online. № 23 (625). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pidkazki-dlya-advokativ-iz-zahistu-za-st-130-kupap.html>.

здійснюється у закладах охорони здоров'я за їх згодою¹.

Керування транспортним засобом слід розуміти як виконання функцій водія під час руху такого засобу або інструктора-водія під час навчання учнів-водіїв, незалежно від того, керує особа транспортним засобом, який рухається своїм ходом чи за допомогою буксирування².

До спеціалізованих нормативно-правових актів, які регулюють порядок застосування даного виду заходів забезпечення провадження, належить Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду³ та Інструкція про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції⁴.

Уповноважена посадова особа повинна мати достатні підстави вважати, що водій перебуває у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижує його увагу та швидкість реакції. Достатність підстав вважати, як правило, категорія суб'єктивна, яка спирається на психофізіологічні особливості зовнішності та поведінки правопорушника. Досить очевидно свідчить про стан сп'яніння свідчить зовнішній вигляд правопорушника, характер руху транспортного засобу (за винятком поганого стану доріг та їх достатнього освітлення), інформація

¹ Адміністративне право України: підручник / Галуцько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короед С.О. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. С. 312.

² Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті: постанова Пленуму Верховного суду України від 23.12.2005 № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05/print>.

³ Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. Офіційний вісник України. 2008. № 98.

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735. Офіційний вісник України. 2015. № 88.

інших учасників дорожнього руху тощо¹.

Традиційно ознаками алкогольного сп'яніння вважається: запах алкоголю з порожнини рота; порушення координації рухів; порушення мови; виражене тремтіння пальців рук; різка зміна забарвлення шкірного покриву обличчя; поведінка, що не відповідає обстановці. Вони відрізняються від ознак, притаманних наркотичному чи іншому сп'янінню або перебуванню під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наявність однієї чи декількох ознак стану алкогольного сп'яніння, за винятком запаху алкоголю з порожнини рота; звужені чи дуже розширені зіниці, які не реагують на світло; сповільненість або навпаки підвищена жвавість чи рухливість ходи, мови; почервоніння обличчя або неприродна блідість тощо². Особливістю їх визначення є те, що виявити такі ознаки можливо лише при особистому спілкуванні з водієм.

Так, у Постанові від 02.05.2018 № 718/883/18 Кіцманського районного суду Чернівецької області суддя Олексюк Т.І., розглянувши матеріали справи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП виявив, що на особу було складено протокол за вказаною статтею, відповідно до змісту якого особа керувала автомобілем «з ознаками наркотичного сп'яніння: зіниці очей не реагують на світло, порушення координації рухів, поведінка, що не відповідає обстановці. Від проходження огляду на стан сп'яніння в установленому законом порядку водій відмовився в присутності двох свідків. Водієм порушено вимоги п. 2.5 Правил дорожнього руху»³.

Водночас суд виніс рішення закрити за відсутністю події та складу адміністративного правопорушення, оскільки своєї вини правопорушник не визнав, заперечуючи тим, що його зупинили працівники поліції та склали

¹ Адміністративне право України: підручник / Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Короед С.О. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. С. 311.

² Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735. Офіційний вісник України. 2015. № 88.

³ Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння. URL: <https://studfiles.net/preview/4531420/page:26>.

протокол за те, що він керував автомобілем без паска безпеки та одразу винесли постанову. Жодних дій щодо огляду на стан сп'яніння або направлення для огляду до медичного закладу не було. Від проходження огляду на стан сп'яніння із застосуванням спеціального технічного засобу на місці зупинки транспортного засобу він не відмовлявся.

Відповідно до п. 24 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2015 № 14 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті» судам категорично забороняється спрощувати підхід до судового розгляду справ про адміністративні правопорушення на транспорті та ігнорувати права осіб, яких притягають до відповідальності¹.

Таким чином, відсутність письмових пояснень свідків, зазначених у протоколі про адміністративне правопорушення, що вони були очевидцями ухилення водія від огляду як на місці зупинки транспортного засобу, так і в закладі охорони здоров'я, а також невідсторонення від керування транспортним засобом чи передачі цього автомобіля для керування іншої особі та відсутність відомостей про видачу тимчасового дозволу на керування транспортним засобом – стали підставами для закриття розглядуваної справи.

Відсторонення від керування транспортними засобами, річковими або маломірними суднами полягає, як правило, спочатку у фізичному, а за можливості – в юридичному унеможливленні керувати транспортним засобом або судном. На практиці це відбувається шляхом зупинки транспортного засобу, вилучення із нього водія та посвідчення на право керування транспортним засобом – за наявності².

В Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак

¹ Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті: постанова Пленуму Верховного суду України від 23.12.2015 № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05/print>.

² Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння. URL: <https://studfiles.net/preview/4531420/page:26>.

алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, від 11 листопада 2015 р. зазначено, що огляд на стан сп'яніння може провадитись:

а) безпосередньо на місці відповідної події за допомогою технічних засобів (так званих драгерів); б) у закладах охорони здоров'я¹.

Зокрема, якщо здійснюється огляд водія автотранспорту на стан сп'яніння, то уповноваженою на це особою виступає:

1) поліцейський на місці зупинки транспортного засобу з використанням спеціальних технічних засобів;

2) лікар закладу охорони здоров'я, як правило, нарколог, лікар-психіатр, психіатр-нарколог, невропатолог, спеціально підготовлений лікар інших спеціальностей тощо, а в сільській місцевості за відсутності лікаря – фельдшер фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов спеціальну підготовку².

Ці спеціальні технічні засоби повинні мати сертифікат відповідності та свідоцтво про перевірку робочого засобу вимірювальної техніки. Слід наголосити, що серед доказів у справі про адміністративне правопорушення, як підстави для встановлення наявності чи відсутності адміністративного правопорушення, винності даної особи в його вчиненні та інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи тощо (ст. 251 КУпАП, ст. 69-80 КАСУ), передбачено встановлення їх не лише протоколом про адміністративне правопорушення, але і поясненнями; висновком експерта та речовими доказами, а також *показаннями технічних приладів* (курсив наш – А.В.), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього

¹ Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. Офіційний вісник України. 2008. № 98.

² Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735. Офіційний вісник України. 2015. № 88.

руху¹.

Водночас, відповідно до Листа Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та МОЗ України у відповідь на адвокатський запит виявляється, що ними не видавались накази щодо затвердження переліку дозволених до застосування спеціальних технічних засобів для встановлення ознак сп'яніння у водія. Нині втратив чинність наказ МВС України від 01.03.2010 №33 «Про затвердження переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху», який у п. 3 закріплював перелік засобів, які використовують поліцейські: газоаналізатор «AlcoQuant 6020»; газоаналізатор «Alcotest 6510»; газоаналізатор «Alcotest 6810»; газоаналізатор «Alcotest 7410 Pluscom»; прилад спеціалізований для визначення концентрації парів етанолу в повітрі, що видихається, «Алконт 01», які не є спеціальними технічними засобами². Відсутність переліку нормативно закріплених спеціальних засобів, які використовують поліцейські під час отримання доказів у справі про адміністративне правопорушення на транспорті, а також вимог до їх сертифікації надає підстави для оскарження застосування розглядуваних нами вище заходів забезпечення провадження.

Обов'язковою умовою огляду на стан сп'яніння на місці є наявність двох свідків перевірки – за винятком свідків-поліцейських. Якщо поліцейський вважає, що водій перебуває у стані сп'яніння або під впливом відповідних лікарських препаратів, він направляє водія до найближчого закладу охорони здоров'я, який затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій.

Водночас, як стверджують дослідники, на практиці нерідко трапляються випадки відмови водіїв від відвідування з цією метою медичного закладу. В такому разі поліцейський складає відповідний

¹Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Навчальні матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1233111945254/pravo/ponyattya_dokaziv_administrativno-yurisdiksiyniy_diyalnosti.

²Про затвердження переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху: наказ МВС України від 01.03.2010 № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0262-10>.

протокол за ст. 130 КУпАП у присутності двох свідків. Але під час розгляду справи у суді цей водій надає довідку з іншої лікарні про те, що він не був у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння. Огляд осіб на стан сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів здійснюється в закладах охорони здоров'я не пізніше двох годин з моменту встановлення підстав для його здійснення. Отже, суд враховує довідку водія, якщо вона була зроблена протягом двох годин з моменту складення протоколу без зауважень стосовно лікарні. Після цього суддя закриває провадження за відсутністю складу правопорушення. Проте, як зауважують експерти, така практика є хибною, оскільки в ч. 4 ст. 266 КУпАП чітко зазначено вимогу робити медичний огляд у присутності поліцейського, який виявив стан сп'яніння¹. Як чітко зазначено у ч. 5 ст. 266 КУпАП, у разі невиконання цієї умови огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів слід визнати недійсним.

Результати огляду на стан сп'яніння водія транспортного засобу зазначаються поліцейським в Акті огляду на стан алкогольного сп'яніння з використанням спеціальних технічних засобів. Цей акт у разі встановлення стану сп'яніння долучається до протоколу про адміністративне правопорушення, а його копія надається водію².

Слід погодитись із вченими-адміністративістами, що особа, яка має дипломатичний імунітет і керує транспортним засобом у стані сп'яніння, не може бути відсторонена від керування транспортним засобом без отримання згоди на це та на огляд у закладі охорони здоров'я з обов'язковим одночасним повідомленням про подію чергового територіального підрозділу поліції та виклику представника

¹ Гаркуша В.В. Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтею 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 1. С. 45.

² Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. Офіційний вісник України. 2008. № 98.

дипломатичного представництва, при якому вказану особу акредитовано¹.

На практиці виникають труднощі, пов'язані з відстороненням водія від керування транспортним засобом і затриманням транспортного засобу, адже для цього у поліцейського відсутні технічні можливості. Особливо це стосується неможливості перевірки на стан наркотичного сп'яніння, яке має проводитись виключно в медичному закладі, а висновки можуть бути отримані не раніше кількох діб². Отже, поки у поліцейського відсутні докази сп'яніння, складання протоколу є незаконним так само, як застосування відповідних заходів забезпечення провадження. На жаль, єдиним виходом із цієї ситуації сьогодні є закупівля й видача поліцейським відповідних експрес-тестів³.

Водночас, коли саме з'явиться така технічна і матеріальна можливість, невідомо, але треба усвідомлювати небезпеку подальшого керування транспортним засобом особою, яка перебуває у стані сп'яніння. Таким чином, вважаємо за доцільне у КУпАП закріпити право поліцейського відсторонити «потенційно небезпечного» водія від керування транспортним засобом в межах крайньої необхідності за наявності попередньо отриманих доказів – попереднього висновку лікаря-нарколога та відеодоказів поведінки та зовнішнього вигляду водія.

Особливістю виявлення у водіїв ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, є те, що медичний працівник спочатку ідентифікує особу завдяки документам. Зокрема, для цього використовується посвідчення водія. Але в ситуації, коли воно відсутнє, це не є приводом для відмови у проведенні огляду. Безумовно, що у разі відсутності посвідчення водія особа у будь-якому разі відсторонюється від

¹ Кузьменко О.В., Пругатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / Кузьменко О.В., Пругатир М.В., Пастух І.Д. та ін.; за заг. ред. О.В. Кузьменко. К.: Центр учбової літератури, 2016. С. 176.

²Тест на наркотики. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Тест_на_наркотики.

³ Гаркуша В.В. Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтею 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 1. С. 45.

керуванням транспортного засобу, проте стан сп'яніння в цьому разі для судді стане обтяжуючою обставиною вчинення правопорушення. Як правило, за відсутності документів в акті огляду зазначаються прикмети особи, яку оглядають, а також те, що дані про цю особу записані з її слів¹.

Акт медичного огляду особи складається в одному примірнику для закладу охорони здоров'я, а висновок про результати медичного огляду на стан сп'яніння – у трьох примірниках для всіх учасників: перший примірник видається під підпис поліцейському, який доставив дану особу на огляд, другий видається оглянутій особі, а третій залишається в закладі охорони здоров'я. Акт огляду складається у двох примірниках, один з яких вручається водію, а другий залишається у поліцейського та/або долучається до протоколу про адміністративне правопорушення у разі встановлення стану сп'яніння².

У разі відсторонення особи від керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном можливість керування цим транспортним засобом, річковим або маломірним судном надається уповноваженій нею особі, яка має посвідчення водія (судноводія) відповідної категорії та може бути допущена до керування транспортним засобом, річковим або маломірним судном.

Більш вузькими за сферою застосування є заходи забезпечення провадження у ст. 265-2 і 265-4 КУпАП. Вони передбачають загальні засади застосування уповноваженими особами такого заходу забезпечення провадження, як тимчасове затримання транспортних засобів. Остання норма є нововведенням у КУпАП, у зв'язку з чим потребує детального аналізу. Досліджувані норми не конкурують, а навпаки – взаємодоповнюють одне одну і різняться за уповноваженими суб'єктами, завданнями, які перед ними ставляться, та повноваженнями, якими вони наділені відповідними

¹ Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. Офіційний вісник України. 2008. № 98.

² Там само.

органами.

Так, застосовувачами у ст. 265-2 КУпАП є працівники уповноважених підрозділів Національної поліції, що забезпечують безпеку дорожнього руху, – патрульної поліції, згідно з п. 3 Розділу 2 Наказу Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції» (у редакції наказу Національної поліції від 31.10.2016 № 1114 «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції»)¹, а ст. 265-4 КУпАП – інспектори з паркування.

Тимчасове затримання транспортного засобу в діяльності патрульних поліцейських та інспекторів з паркування має однаковий порядок, але дещо різний зміст у зв'язку з різним обсягом завдань і повноважень, на які вони уповноважені органами та КУпАП. Аналіз нормативно-правових джерел, які регламентують процедуру здійснення тимчасового затримання транспортного засобу, переконує, що, як і самі адміністративно-правові норми, одна з постанов КМУ, а саме «Порядок тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання» від 17 грудня 2008 р. № 1102², була взята за основу нормотворення Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання³.

Патрульні поліцейські уповноважені на тимчасове затримання транспортного засобу у разі, якщо виявлено транспортний засіб боржника, оголошеного в розшук відповідно до ст. 36 Закону України «Про виконавче провадження» та під час розгляду наступних складів адміністративних правопорушень, передбачених КУпАП: ч. 1-4, 6-7 ст. 121, ч. 3-5 ст. 122,

¹ Нормативно-правова база діяльності патрульної поліції «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 31.10.2016 № 1114 «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції»)). URL: <http://patrol.police.gov.ua/faq/normat-prav-baza-diyalnosti-patrulnoyi-politsiyi>.

² Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-p>.

³ Про внесення змін у деякі законодавчі акти України з реформування сфери паркування транспортних засобів: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 15;

Про затвердження Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2018-p>.

ст. 122-5, ст. 124, ст. 126, ч. 1-4 ст. 130, ст. 132-1, ст. 206-1, ч. 1 ст. 265-2, а інспектори з паркування уповноважені на розгляд справ за ч.1 та ч. 3 ст. 122 КУпАП та ч.1-2 ст. 152-1 КУпАП і накладення за них адміністративних стягнень (ч. 3 ст. 219, ч. 2 ст. 265-4 КУпАП).

Поліцейським дозволяється тимчасово затримати транспортний засіб у виключних випадках, якими є суттєве перешкоджання дорожньому руху або створення загрози безпеці руху його розташуванням. КУпАП дає перелік 7 конкретних випадків неправильного розміщення транспортного засобу, які слід класифікувати як суттєву перешкоду дорожньому руху або створення загрози його безпеці у ч. 3 ст. 265-4, дія якої поширюється й на ст. 265-2. Цей перелік є вичерпним, за винятком, коли транспортний засіб правопорушника розташовано на місцях, призначених для зупинки, стоянки, безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю – це є безумовною підставою для тимчасового його затримання.

Обидві уповноважені особи можуть здійснювати тимчасове затримання транспортного засобу шляхом його доставлення для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора. Суттєвою відмінністю у порядку застосування розглядуваного заходу провадження є повноваження поліцейських заблокувати затриманий транспортний засіб. Відповідно до Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі¹, тимчасове затримання транспортного засобу поліцейським проводиться у випадках, зокрема, неможливості усунути причину затримання на місці виявлення адміністративного правопорушення. Ця процедура передбачає примусове припинення використання такого транспортного засобу шляхом його

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print>.

блокування за допомогою технічних пристроїв або доставлення на спеціальний майданчик чи стоянку.

Поліцейський та інспектор з паркування зобов'язані невідкладно інформувати про тимчасове затримання транспортного засобу чергову частину територіального підрозділу поліції із зазначенням державного номера затриманого транспортного засобу, точного часу його затримання та місця зберігання (адреса та телефони спеціального майданчика чи стоянки).

Доставляється затриманий транспортний засіб на спеціальні майданчики чи стоянки Національної поліції або її територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів.

Тимчасове затримання транспортного засобу відбувається у строк не більше трьох днів з моменту затримання або до вирішення справи про адміністративне правопорушення, після чого особа має право звернутися та обов'язково отримати свій транспортний засіб незалежно від стадії вирішення справи, проте якщо сплатить штраф за вчинене правопорушення та вартість послуг транспортування та зберігання транспортного засобу. Причому у нормативно-правових актах підкреслюється, що повернення тимчасово затриманого транспортного засобу, який зберігається на спеціальному майданчику чи стоянці, має відбутися «невідкладно» (наприклад, п. 12 Порядку). Водночас на практиці її реалізації нерідко фіксуються випадки, «коли повернення транспортного засобу настільки затягується, що сума за його зберігання стає більшою за реальну вартість даного транспортного засобу»¹. Ми підтримуємо ідею на законодавчому рівні закріпити право звернення за транспортним засобом не лише його власника (відповідальної особи), а й близького родича, за наявності в останнього свідоцтва про реєстрацію цього транспортного засобу.

У контексті сказаного є доцільним запровадити адміністративну відповідальність осіб, уповноважених на зберігання та повернення

¹ Молчанов Р.Ю. Проведення в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 38 (2). С. 101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_38%282%29__5.

транспортного засобу, за безпідставну тяганину з питань повернення володільцю тимчасово затриманого транспортного засобу, на зразок статей, передбачених у Главі 10 серед адміністративних правопорушень на транспорті. Зокрема, передбачити ст. 127-3 КУпАП «Порушення порядку зберігання тимчасового затриманих транспортних засобів» з аналогічною диспозицією та санкцією у вигляді накладення штрафу на посадових осіб в розмірі вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

При тимчасовому затриманні транспортного засобу його місце обов'язково фіксується в режимі фотозйомки (відеозапису), а інформація про це невідкладно має передатися на абонентський номер рухомого (мобільного) зв'язку та на адресу електронної пошти, зазначені власником (відповідальною особою, транспорт якої має іноземну реєстрацію). Указаний у КУпАП обов'язок посадової особи не кореспондується з відповідним обов'язком власника транспортного засобу (відповідальної особи) зареєструватися в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів і надати свій абонентський номер мобільного зв'язку та/або адресу електронної пошти. Законодавством вказано, що власник має на це право: «за бажанням» він безоплатно може звернутись до територіальних органів з надання сервісних послуг МВС із заявою, в якій зазначити «бажаний» спосіб отримання інформації¹.

Це створює приводи для оскарження правомірності застосування даного заходу забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення і в цілому визнання його недійсним, а отже приводом для уникнення відповідальності. На нашу думку, доцільно зобов'язати власників (відповідальних осіб) у визначений термін (наприклад, протягом півроку) зареєструватися в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів, надавши чинний абонентський номер мобільного зв'язку та адресу

¹ Порядок безоплатного надання (у тому числі через Інтернет) інформації про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), особам, за якими зареєстровані транспортні засоби, та/або безпосереднім користувачам таких транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 984. Урядовий кур'єр. 2018. № 225.

електронної пошти, роз'яснивши, що відправлення інформації про правопорушення автоматично вважається переданим, а обов'язок сповістити належний орган про зміну особистих даних покладається на власника (відповідальної особи) транспортного засобу.

При тимчасовому затриманні транспортного засобу складається Акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу¹ у присутності двох понятих. Фіксація результатів огляду транспортного засобу є вимушеною необхідністю, оскільки він є майном, за яке має хтось відповідати, адже можливе пошкодження транспортного засобу за ті дні, коли він там знаходиться. Не виключено, що його можуть пошкодити наймані перевізники ще у процесі транспортування на спеціальний майдан.

Згідно з ч. 3 ст. 265-2 КУпАП у разі заподіяння транспортному засобу шкоди при його транспортуванні та/або зберіганні завдані збитки відшкодовуються за рахунок суб'єкта господарювання, що надає такі послуги, та/або відповідного страхового відшкодування, що здійснюється за правовідносинами обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єкта господарювання, що надає послуги із транспортування та/або зберігання транспортних засобів у разі їх тимчасового затримання.

У зв'язку із цим доцільно в Акті огляду та тимчасового затримання транспортного засобу додати графу перевірки стану відповідності зовнішнього вигляду транспортного засобу до і після перевезення та постановки на спеціальний майданчик або стоянку. Це має зробити відповідальна за збереження особа і перевізник.

Законом України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» № 1961-VI від 01.07.2004 забороняється експлуатація транспортних засобів на території України без поліса страхування. Водночас таке страхування не охоплює страхування автомобіля від пошкоджень або нещасного випадку під час

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. С. 33

його тимчасового затримання (не виключені викрадення, пограбування салону чи багажника, стихійні лиха, вибухи, підпали та ін.). Отже, доцільними є розробка відповідними спеціалістами в галузі цивільного права страхових випадків для тимчасового затримання транспортного засобу та нормативне закріплення обов'язку правопорушника його сплатити. Указаний автоцивільний короткостроковий договір страхування неодмінно має чітко лімітувати страхові відшкодування з метою усунення можливостей зловживань з їх отримання, а також дисциплінування водіїв з питань як паркування, так і явки за транспортним засобом¹.

Як зазначає Р.Ю. Молчанов, найчастіше такі випадки трапляються, коли транспортний засіб придбано за довіреністю чи шляхом передачі свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, а зв'язок з власником транспортного засобу розірвано або він знаходиться в іншому місці². Проте останнім часом проблема неявки володільця за транспортним засобом набула іншого юридичного змісту з таких причин.

За даними прес-центру Державної фіскальної служби України, за 2017 р. в Україну було ввезено 865000 транспортних засобів з іноземною реєстрацією, з них майже 681600 ввезено у режимі «транзиту» та майже 183400 – у режимі «тимчасового ввезення». Протягом січня-жовтня 2017 року митниками було складено 17900 протоколів про порушення митних правил при ввезенні автомобілів, за результатами яких порушникам нараховано 127700 грн.³ Станом на 31 січня 2018 року на митній території України перебуває майже 425400 транспортних засобів з іноземною реєстрацією – так званих «євроблях», з них з порушенням терміну

¹ Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Закон України від 01.07.2004 року № 1961-VI. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 1.

² Молчанов Р.Ю. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 38 (2). С. 81-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_38%282%29__5.

³ ТСН. ДФС озвучила приголомшливу статистику щодо ввезення до України авто на "євробляхах". URL: <https://tsn.ua/groshi/dfs-ozvuchila-prigolomshlivu-statistiku-schodo-vvezennya-do-ukrayini-avto-na-yevroblyahah-1035855.html>.

перебування – більше ніж 246400 автомобілів¹.

Якщо транспортний засіб ввезено на територію України іноземцем, то згідно зі ст. 380 МК України він не сплачує митний збір, але може передати його по довіреності громадянину України за матеріальну винагороду². У такому випадку неможливо притягнути до адміністративної відповідальності іноземця-володільця, який залишив країну.

У зв'язку з тим, що вітчизняні водії подібно придбаних транспортних засобів стали зловживати правозастосовною колізією, законодавцем було прийнято Закон України «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України з реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII³. Завдяки цьому до ст. 14-2 Кодексу про адміністративні правопорушення внесено зміни про те, що незалежно від реєстрації чи розмитнення транспортного засобу до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається «особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України». Таким чином, у разі паркування транспортного засобу з порушенням правил дорожнього руху, евакуація на спеціальний майдан здійснюється незалежно від країни реєстрації.

Розглядуваний захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті повільно впроваджується. Отже, є можливість усунути очевидні недоліки, прогалини. Зауважимо, що в п. 6 Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання доцільно виключити фразу: «...поліцейський залишає на місці, де був автомобіль...» відсутньому водію повідомлення про тимчасове затримання

¹ Державна фіскальна служба України: офіційний портал. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/343488.html>.

² Влада вирішила хитро позбутися авто на іноземних номерах. URL: https://24tv.ua/avto_tag2236.

³ Про внесення змін у деякі законодавчі акти України з реформування сфери паркування транспортних засобів: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 15.

транспортного засобу та необхідність прибуття такого водія до територіального органу Національної поліції, якщо його транспортний засіб забрав евакуатор. Вона є необґрунтованою, оскільки важко уявити спосіб і засоби, якими поліцейський буде кріпити повідомлення на місці, де був розташований з суттєвими порушеннями автомобіль.

Чинне законодавство також визначає порядок проведення огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових суден оглядовими групами офіцерів, старшин і матросів екіпажу корабля (катера) Морської охорони або відділу забезпечення дій на воді за рішенням командира корабля (катера) Морської охорони¹.

Так, їх основними завданнями є: проведення огляду українських та іноземних невійськових суден, які допустили порушення законодавства під час плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, а також під час стоянки суден у портах України; відвідування та огляд штучних островів, установок і споруд, що знаходяться у В(М)ЕЗ, територіальному морі та внутрішніх водах України; перевірка документів на право ведення рибного промислу, морських наукових досліджень, на право перебування в охоронюваній зоні та (чи) проведення наукових археологічних досліджень у зоні охорони підводної культурної та археологічної спадщини, на спорудження штучних островів, установок, споруд і встановлення зон безпеки навколо них та виконання інших робіт; припинення рибного промислу, морських наукових досліджень, інших робіт у територіальному морі, В(М)ЕЗ та внутрішніх водах України у разі відсутності відповідного дозволу (погодження) або порушення правил проведення таких робіт, а також затримання суден, що порушують законодавство про В(М)ЕЗ або норми міжнародного права, і доставлення їх в один з відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів

¹ Про затвердження положення про застосування оглядових груп морської охорони державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 22.05.2012 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0993-12>.

України або супроводження їх за межі територіальних вод України¹.

Також посадові особи Державної прикордонної служби під час здійснення охорони виключної (морської) економічної зони можуть:

- а) зупиняти оглядати в установленому порядку судна, інші плавучі засоби (далі – судна) у виключній(морській) економічній зоні, перевіряти документи на здійснення рибного промислу та інших робіт; б) призупиняти або припиняти рибний промисел та інші роботи у разі порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону або відсутності дозволу (погодження) на їх проведення; в) відвідувати, оглядати та перебувати на штучних островах, установках і спорудах, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні, а також перевіряти документи, які засвідчують право на проведення робіт і спорудження штучних островів, установок, споруд і встановлення зон безпеки навколо них; г) тимчасово забороняти (зупиняти) морські наукові дослідження, які проводяться з порушенням вимог законодавства про виключну (морську) економічну зону, або припиняти їх у випадках, передбачених законодавством; д) вимагати від судна інформацію, необхідну для встановлення факту порушення вимог законодавства України або міжнародного права щодо запобігання забрудненню морського середовища, та проводити огляд судна з цією метою; є) скласти протоколи про вчинення порушення у виключній (морській) економічній зоні; ж) затримувати судна, що допускають порушення законодавства України або норм міжнародного права, і доставляти їх в один із відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів України тощо².

Враховуючи, що розглядувані заходи застосовуються щодо різних видів транспортних засобів і стосуються потреби притягнення в рамках

¹ Про затвердження положення про застосування оглядових груп морської охорони державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 22.05.2012 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0993-12>.

² Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-п>.

адміністративного провадження до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, їх особливості доцільно передбачити у КУпАП разом з іншими заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті. Виходячи з положень чинного законодавства, доцільно в подальшому розробити та запровадити норми, які на законодавчому рівні встановлюють умови та порядок проведення огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових суден, а також застосування заходів забезпечення провадження щодо плавучих засобів тощо.

Обґрунтованою є потреба із назви та тексту ст. 265 КУпАП видалити слово «документ», оскільки це різновид речей, що є тавтологією у назві та у тексті норми, а самостійне значення поняття «вилучення» передбачено у спеціальній нормі ст. 265-1 «Тимчасове вилучення посвідчення водія».

Крім того, доцільно запровадити адміністративну відповідальність осіб, які уповноважені на зберігання та повернення транспортного засобу, за безпідставну тяганину з питань повернення володільцю тимчасово затриманого транспортного засобу, ст. 127-3 «Порушення порядку зберігання тимчасового затриманих транспортних засобів», обов'язку власника транспортного засобу зареєструватися в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів із зазначенням свого абонентського номеру, сповістити належний орган про зміну особистих даних.

2.4. Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування заходів його забезпечення

Розвиток інноваційних технологій в Україні багато в чому зробив ефективною систему заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Насамперед, він дозволяє належним чином зафіксувати правомірність їх застосування. Поступове

впровадження інформаційних технологій в усі сфери життя, в тому числі протидії правопорушенням, значно мінімізують час на пошук, ідентифікацію і притягнення до відповідальності правопорушників.

Наприклад, поліцейських оснащено нагрудними «боді-камерами» (відеореєстраторами), що дозволяє здійснювати як фіксацію правопорушень, так і документування, застосовані у зв'язку з цим відповідні заходи їх припинення та розгляду, в тому числі заходи забезпечення адміністративного провадження. Їх підключення до «хмарних» сервісів дозволило б уникнути цих проблем, зробивши діяльність поліції більш прозорою і відкритою, у тому числі й тому, що знищити докази з сервера набагато складніше, ніж механічним способом утилізувати пристрій. Це стосується і камер відеоспостереження, які мають працювати на автошляхах відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»¹.

Прикладом для цього є підключення безпосередньо до захищених серверів відеокамер у найбільш криміногенних громадських місцях в рамках програми «Безпечне місто»². Зокрема, у м. Дніпро використовують пристрої вимірювання швидкості TruCam, які пройшли перевірку і отримали експертний висновок Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Для запобігання зловживань і корупційних ризиків пристрій TruCam містить алгоритм шифрування AES, що робить неможливим втручання в роботу системи і будь-яке коригування даних³.

Разом із цим технічні інновації, які застосовуються як допоміжні засоби в адміністративному провадженні, мають бути належним чином юридично закріплені. Дослідження проблем дотримання прав людини,

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 39.

² До кінця лютого Полтаву обіцяють оснастити 200 відеокамерами. URL: <http://mirgorodinmeheart.pl.ua/2018/01/09/2438/amp>.

³ В Дніпре почали використовувати відеокамери TruCam для фіксації порушень на дорогах. URL: <https://www.056.ua/news/22/v-dnepre-nacali-ispolzovat-videokamery-trucam-dla-fiksacii-narusenij-na-dorogah-foto>.

пов'язаних із розвитком науки і технологій, завжди було пріоритетним і резонансним. Адміністративні системи є тією найширшою сферою, в якій збирається багато даних про будь-яку людину; система використовує їх для власних цілей або може передати іншим установам. Новітня технологія і допомагає, і водночас створює загрозу безпеці¹. Нині це є одним із перспективних напрямків нормативно-правової регламентації проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

Контент-аналіз законодавства показав, що станом на кінець 2019 року було прийнято чимало норм, які регламентують застосування інформаційних технологій під час правозастосування. Зокрема, останнім часом багато уваги приділено питанню фіксації правопорушень на транспорті, вчинених не в автоматичному режимі. Наприклад, в Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання визначено обов'язковість фіксації в режимі фотозйомки (відеозапису) місця неправильного розташування затримання транспортного засобу².

Цим документом зазначено, що режим фотозйомки (відеозапису) передбачає здійснення інспектором з паркування за допомогою технічних засобів, що функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, фото/відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу щодо нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності складу адміністративного правопорушення³.

Водночас у законодавстві, крім згадки у цьому підзаконному нормативному акті, не визначається поняття «режим фотозйомки» та

¹Технологічний прогрес і права людини. URL: https://pidruchniki.com/77/kulturologiya/tehnologichniy_progres_prava_lyudini.

² Про затвердження Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2018-п>.

³ Там само.

вимоги до нього. Як можна було переконатися із досвіду окремих зарубіжних країн, у ст. 251 КУпАП «Докази» доцільно передбачити, що спеціальні технічні засоби і прилади мають бути сертифіковані, а їх види хоч і не матимуть вичерпного переліку технічних засобів, які мають функції фото- і відеозапису, але повинні бути наведені для єдиного розуміння: відеокамери, відеореєстратори, відеокамери мобільних пристроїв і приладів тощо. Також доцільно у цілому дати визначення поняттю спеціального технічного засобу як сертифікованих контрольно-вимірювальних технічних засобів і приладів, у тому числі технічних засобів і приладів спостереження і фіксації правопорушень, які пройшли метрологічну перевірку, фото-, відеоапаратуру, що здатні фіксувати факт, георозташування і час вчинення порушення, а щодо правопорушень на транспорті – вид, марку, державний реєстраційний номерний знак, а також швидкість і напрямок руху транспортного засобу.

Впровадження сучасних інформаційних технологій у зазначену діяльність повинно супроводжуватись створенням такого предметного інформаційного середовища, яке забезпечить уповноважену на те особу необхідними даними, що дозволять мінімізувати затрати часу на технічну роботу та сприятимуть оперативності прийняття об'єктивного рішення. Вочевидь, перспективним у цьому напрямку є впровадження у КУпАП обов'язку та відповідальності за порушення правил ведення органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, електронних баз даних.

У теорії адміністративного права за носієм фактичних даних і механізмом формування докази можуть бути розмежовані на особисті і речові¹. Серед перспектив використання інноваційних та інформаційних технологій в процесі адміністративного провадження є впровадження в КУпАП поняття «електронний доказ». Таке поняття пропонує проект

¹Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Навчальні матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1233111945254/pravo/ponyattya_dokaziv_administrativno-yurisdiktsiyniy_diyalnosti.

закону України № 6232, прийнятий Верховною радою України 03.10.2017¹.

Так, § 5 ст. 99 цього законопроекту передбачає, що «електронні докази» утворюють інформацію в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Ці дані можуть зберігатись, зокрема, на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах та ін.), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі Інтернет). Зазначене нововведення дозволить оптимізувати ст. 251 КУпАП, утворивши чітку класифікацію передбачених нею доказів, наприклад, на матеріальні (особистісні та технічні) і електронні, що значно розширить сферу дії норми, ефективно сприятиме правосуддю.

Важливим питанням під час реалізації заходів забезпечення провадження може стати використання таких електронних інструментаріїв, як електронний цифровий підпис, що дозволяє здійснювати верифікацію онлайн без втрати захисту інформації. У перспективі електронного документообігу він відіграє значну роль під час верифікації електронного протоколу, інформації про вчинене правопорушення, у тому числі про затримання, протоколу огляду і вилучення речей, також прискорення ідентифікації для його складення в цілому.

Наступним перспективним напрямком удосконалення системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є розробка та прийняття стягнень, способів забезпечення провадження під час притягнення до адміністративної відповідальності

¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Проект Закону. Текст законопроекту до другого читання (розділ III) № 2147-VIII від 03.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

юридичних осіб¹.

Юридичні особи беруть участь в адміністративно-правових відносинах в широкому розумінні (А. Іоффе, В. Кротюк, Д. Лук'янець)². Слід наголосити, що антимонопольне, митне, податкове та інші види законодавства мають на увазі здебільшого відповідальність саме таких осіб. Систему адміністративного законодавства становить не тільки власне КУпАП, а й значний обсяг різноманітних законів та підзаконних нормативно-правових актів, в яких містяться заходи, які за суттю, метою, методами впливу слід розглядати як заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, такими є тимчасове припинення діяльності юридичної особи за невиконання вимог адміністративного законодавства, яка задовольняє об'єктивну потребу припинити правопорушення до моменту винесення законного рішення.

В Україні «...діє безліч суб'єктів господарювання (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інші), які часто не мають, на відміну від державних підприємств, чіткої і формально встановленої структури управління або приховують її. Внаслідок цього виникають труднощі під час розв'язання конфліктів із законом та з'ясування сфер компетенції співробітників, значно ускладнюється залучення до відповідальності винних осіб»³. До такої думки обґрунтовано схиляються чимало прибічників (Є. Герасименко, І. Голосніченко, А. Іоффе, В. Кротюк, Ю. Колесніченко, Л. Кравченко, Д. Лук'янець, М. Михеєнко, О. Зима, О. Плетньова, В. Стефанюк, О. Літус, Е. Овчарова, М. Удод та інші)⁴.

Відсутність серед суб'єктів адміністративної відповідальності юридичної особи об'єктивно утворює правову прогалину. Загальні

¹Особливості адміністративної відповідальності. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini/3835-glava-26-osobl-administrativnoyi-vidpovidalnosti-juridichnih-osib.html>.

²Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблема співвідношення / В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець. Право України. 2000. № 5. С. 31.

³Удод М.В., Літус О.Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/8336/%CC>.

⁴Кравченко Л. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства / Л. Кравченко, О. Плетньова. Юридичний журнал. 2004. № 8. С. 69; Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2000. С. 8.

положення про застосування такого стягнення, як обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, вміщені у ч. 1 та 2 ст. 246 Господарського кодексу України¹.

У постанові Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» передбачено такі заходи, як обмеження, зупинення та заборону (тимчасову) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій, а лише констатує таку «можливість», які за своєю сутністю забезпечують специфічний вид адміністративно-деліктного провадження². Подібно цьому ст. 9 Земельного кодексу України припускає можливість застосування до юридичної особи таких заходів, як обмеження, зупинення та заборону (тимчасову) або припинення їх діяльності³.

Так, у ч. 11 ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення» зазначено: «Посадові особи суб'єкта господарювання, що надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, які порушили вимоги законодавства під час надання таких послуг, несуть відповідальність згідно із законодавством. Невиконання суб'єктом господарювання, що надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, вимог законодавства під час надання таких послуг є підставою для прийняття рішення про припинення діяльності або анулювання ліцензії органом ліцензування»⁴.

Наприклад, у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про громадські об'єднання» йдеться, зокрема, про те, що громадські об'єднання несуть адміністративну відповідальність за рішенням суду про заборону

¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-22.

² Обмеження або зупинення діяльності. URL: <http://www.amm.org.ua/ua/study-book/14-liability-for-land-legislation-violations/137-suspention-prohibition>.

³ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Т. 27.

⁴ Про зайнятість населення: закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 24.

(примусовий розпуск) громадського об'єднання. Причому припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», а згідно з ч. 2 ст. 28 Закону України «Про громадські об'єднання» заборона діяльності громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України¹.

Запровадження заходів забезпечення провадження щодо юридичних осіб неможливе без обов'язкового запровадження серед видів адміністративних стягнень таких, які застосовуються до юридичних осіб відповідно до норм їх відповідальності, передбачених не лише КУпАП, а ще й значним масивом інших норм чинного законодавства: Податкового Кодексу України (п. 3 ч. 43.5, ст. 47, 69.6 та ін.)², законів України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування» (п. 7, 8 ст. 2)³, «Про виключну (морську) економічну зону» (ч. 2 ст. 21)⁴, «Про ветеринарну медицину» (Розділ IX «Відповідальність суб'єктів господарювання за правопорушення у галузі ветеринарної медицини»⁵, «Про електроенергетику» (п. 11 ст. 24, ст. 24-1, ч. 3 ст. 27)⁶ та ін.

Як обґрунтовано зазначає Ю.П. Битяк, «щоб забезпечити ефективне функціонування розглянутого виду адміністративної відповідальності, слід встановити чіткий перелік юрисдикційних органів, а також загальні правила щодо притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Стан справ, наявний нині, коли в кожного державного органу розроблений свій, окремий і здебільшого дуже недосконалий, порядок накладення адміністративних стягнень (розгляду справ про

¹ Про громадські об'єднання 22 березня 2012 року № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/print>.

² Податковий кодекс України 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-17.

³ Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46.

⁴ Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 21.

⁵ Про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину»: Закон України 15 листопада 2001 року № 2775-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 8.

⁶ Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 1.

адміністративні правопорушення з боку юридичних осіб), а в багатьох випадках він взагалі відсутній, є незадовільним. У зв'язку з цим проведення систематизації, зокрема кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб, має важливе практичне значення. Це дозволить не лише ефективніше застосовувати відповідні правові норми, що є передумовою зміцнення законності в сфері діяльності підприємств, установ і організацій, а й створить надійну базу для подальшої роботи в напрямі вдосконалення згаданого законодавства та практики його реалізації»¹. Разом із В.В. Богуцьким, В.М. Гаращуком, В.В. Зуй та іншими авторами ми підтримуємо цю позицію².

Наразі актуальною є розробка норм, які б усунули колізії правозастосування під час оскарження в адміністративному судочинстві заходів забезпечення провадження. Оскарження слід розглядати як завершений процес, що складається із певних етапів, які послідовно розвиваються. оскарження є тривалим процесом, що завершується прийняттям рішення за поданою скаргою й охоплює порядок апеляційного провадження як сукупність дій по безпосередньому розгляду апеляції в апеляційному суді³.

Так, Т.Ф. Весельська наголошує, що у ст. 105 КАСУ, яка визначає зміст адміністративного позову, не містяться вимоги про визнання недійсними дії суб'єкта владних повноважень, а лише вимога про скасування або визнання нечинним рішення суб'єкта владних повноважень. Отже, як підкреслює вчена, одночасно із цим виявляється неузгодженість цієї норми КАСУ із ст. 162 того ж самого КАСУ, в якій зазначено, що у випадку задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності. У

¹ Електронная библиотека Князева. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm.

² Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. С. 190-191.

³ Весельська Т.Ф. Наукові записки НаУКМА. 2010. Т. 113: Юридичні науки. С. 76.

позові можна вимагати скасування або визнання нечинним рішення, визнання протиправними дій чи бездіяльності¹.

Так, наприклад, вчені-цивілісти пропонують внести відповідні зміни до ст. 105 КАСУ у вигляді частини 3 цієї норми «Стаття 105. Форма і зміст адміністративного позову» у такій редакції ч. 3: «Адміністративний позов може містити вимоги про: 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача-суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; 2) визнання протиправними дій чи бездіяльності відповідача-суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень»².

Слід зазначити, що ст. 267 «Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» передбачена у Главі 20, яка, як ми знаємо напевне, містить заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що зрозуміло навіть із її власної назви. Водночас законодавець з незрозумілих причин кінцеву, ще й факультативну процедуру судового розгляду, якою є оскарження, помістив до системи заходів забезпечення провадження. Всупереч змісту їх обох. Крім цього, процес оскарження не є заявленим, а їх оскарження не зупиняє їх виконання.

Тобто в суді або вищому органі щодо органу (посадової особи), який застосував ці заходи, оскаржується сам документ – протокол адміністративного затримання, особистого огляду, огляду і вилучення речей або документів, у тому числі, посвідчення водія, тимчасового затримання транспортного засобу, огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, який підтверджує факт неправомірного застосування розглядуваних заходів. Таким чином, ст. 267 «Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» доцільно перемістити до Глави 18

¹ Там само.

²Клітинська А.Р., Чечельницька К.Л. Заходи забезпечення провадження: особливості оскарження в адміністративному судочинстві. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=ru.

«Основні положення» у Розділ IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення».

Актуальним також залишається питання правозастосовної діяльності, насамперед в частині застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення обмежень щодо введення антикарантинних заходів. В першу чергу це пов'язано із введенням «режиму надзвичайної ситуації», що, на думку більшості опитаних респондентів обмежує конституційні права людини і громадянина щодо свободи пересування і доречним було б введення правового режиму надзвичайного стану. Зокрема вказується, що статтею 64 Конституції України «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені», крім випадків, передбачених нею. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції¹.

Відповідно до статті 2 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI було введено надзвичайну ситуацію – обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності².

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

Отже, пандемію коронавірусної інфекції не можна вважати «обстановкою на окремій території», адже заходи введено на всій території України. В свою чергу, постанова КМУ № 211 від 11.03.2020 із змінами і доповненнями¹ посилається на Закон України від 06.04.2000 № 1645-III «Про захист населення від інфекційних хвороб»². Найголовніше, що постановою передбачено встановлення карантину. Відповідно до статті 29 Закону карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України. Питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням головного державного санітарного лікаря України (тобто МОЗ). Рішення про встановлення карантину, а також про його відміну негайно доводиться до відома населення відповідної території через засоби масової інформації. У рішенні про встановлення карантину зазначаються обставини, що призвели до цього, визначаються межі території карантину, затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні та інші заходи, їх виконавці та терміни проведення, встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них, підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, перебування особи в обсерваторії (обсервації), госпіталізації до тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів). Карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. На цей період можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситься інші необхідні зміни щодо умов їх виробничої та іншої діяльності. До відміни карантину його територію можуть залишити особи, які пред'явили довідку, що дає право на виїзд за межі території карантину. Організація та контроль за дотриманням встановленого на території

¹ Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України № 211 від 11 березня 2020 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>

² Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 30 названого закону «Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах карантину» закріплює, що на територіях, де встановлено карантин, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надається право «установлювати особливий режим в'їзду, виїзду на території карантину та окремих адміністративно-територіальних одиниць громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності - проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів; запроваджувати більш жорсткі, ніж встановлені нормативно-правовими актами, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування, режиму обробки та якості питної води; - створювати на в'їздах, виїздах на території карантину та окремих адміністративно-територіальних одиниць, що знаходяться на території карантину, контрольні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, частин та підрозділів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку.

За статтею 32 закону «Обмежувальні протиепідемічні заходи», обмежувальні протиепідемічні заходи встановлюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за поданням відповідного головного державного санітарного лікаря у разі, коли в окремому населеному пункті, у дитячому виховному, навчальному чи оздоровчому закладі виник спалах інфекційної хвороби або склалася неблагополучна епідемічна ситуація, що загрожує поширенням інфекційних хвороб. Обмеженням підлягають ті види господарської та іншої діяльності, що можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб. Види і тривалість

обмежувальних протиепідемічних заходів встановлюються залежно від особливостей перебігу інфекційної хвороби, стану епідемічної ситуації та обставин, що на неї впливають¹.

Як бачимо, у Законі йде мова про особливий порядок в'їзду/виїзду та особливий порядок функціонування підприємств, дезінфекції приміщень тощо. Враховуючи те, що відсутній перелік конкретних заходів, що можуть бути встановлені як обмежувальні, свобода пересування, відвідування зелених зон, парків, скверів, і подібні заходи, що порушують свободу пересування є спірними і можуть призвести до оскарження рішень національних судів до ЄСПЛ з практично 100% гарантією задоволення позовів. Тому в подальшому рекомендовано введення правового режиму надзвичайного стану із чітким переліком обмежень для фізичних та юридичних осіб та їх термінів.

Ситуація із спалахом коронавірусної інфекції в Україні вимагає не лише введення карантинних заходів, але й внесення відповідних змін і доповнень до законодавства, які вдосконалять і спростять роботу правоохоронних органів та дадуть можливість генерувати спроможності для виконання поставлених задач. У зв'язку із цим доцільно доповнити КУПАП нормою, що передбачатиме законодавчо запровадити окремий захід впливу у вигляді примусового поміщення до медичних закладів особи, відносно якої встановлено діагноз зараження особливо небезпечною інфекційною хворобою.

Паралельно із цим, слід доповнити Особливу частину КУПАП нормами, які б встановлювали адміністративну відповідальність окремо посадових осіб органів публічної влади та адміністрації суб'єктів господарювання і фізичних осіб за порушення обмежень щодо введення антикарантинних заходів, що мають на меті запобігти поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб, зокрема доповнити Главу 15 КУПАП статтею такого змісту:

¹ Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квітня 2000 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

«Стаття 188-52. Невиконання вимог та обмежень щодо введення антикарантинних заходів, які мають на меті запобігти поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб.

Усвідомлене ігнорування органами державної влади або органами місцевого самоврядування вимог по введенню на всій території України або окремих її місцевостях антикарантинних заходів, якщо це не мало наслідком створення небезпеки для життя чи здоров'я людей, -

тягнуть за собою позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строкомна один рік.

Невжиття органами державної влади або органами місцевого самоврядування заходів щодо виконання нормативних вимог по введенню на всій території України або окремих її місцевостях антикарантинних заходів, якщо це не мало наслідком створення небезпеки для життя чи здоров'я людей, -

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається на строк від шести місяців до одного року.

Невжиття керівниками державних, муніципальних (комунальних) підприємств, установ та організацій заходів щодо виконання вимог по введенню на всій території України або окремих її місцевостях антикарантинних заходів, якщо це не мало наслідком створення небезпеки для життя чи здоров'я людей, -

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається на строк від шести місяців до одного року.

Невжиття передбачених законом заходів посадовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної

особи, їх структурних підрозділів у разі безпосереднього виявлення нею порушення антикарантинних заходів -

тягне за собою накладення штрафу від п'ятидесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повідомлення посадовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів через засоби масової інформації, засоби телефонного та радіозв'язку, а також через соціальні мережі неперевіреної (офіційно не підтвердженої) інформації щодо наявності або поширення особливо небезпечних інфекційних хвороб, -

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року».

Слід зазначити, що введена на сьогодні адміністративна відповідальність за порушення карантинних заходів не ефективна стосовно застосування до фізичних осіб (стосовно порушення носіння масок, групового перебування в громадських місцях та ін.), адже за більшістю складених поліцією протоколів про адміністративне правопорушення, суди виносять постанови про закриття справи (70%). Причиною цьому є значна штрафна санкція, що часто викликає обурення громадян. Більш ефективною стала б адміністративна відповідальність посадових осіб органів публічної влади та адміністрації суб'єктів господарювання і фізичних осіб за порушення обмежень щодо введення антикарантинних заходів, що мають на меті запобігти поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб.

Також доцільно було б внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», виклавши пункт 24 частини 1 статті 23 «Основні повноваження поліції» в уточненій редакції такого змісту: *«сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації та встановлених*

законодавством вимог щодо введення антикарантинних заходів у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості», що конкретизувало б повноваження поліцейських в цій сфері. Більше того, слід надати повноваження поліцейським виносити постанови про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за статтею 44-3 КУпАП, що значно розвантажило б судову систему, з одночасним зменшенням розміру штрафних санкцій.

Слід зазначити, що для отримання відомостей інформаційного характеру уповноваженими особами потрібно поступово впроваджувати державну електронну базу для накопичення, обробки, зберігання та захисту даних, пов'язаних з вчиненням адміністративних правопорушень, в тому числі персональних; біометричних систем розпізнавання осіб, які інтегровані у правоохоронні системи, тощо.

Як зазначалося, актуальним є вирішення проблем адміністративної ідентифікації особи в Україні шляхом інтеграції чинних і впровадження нових електронних баз даних як фізичних, так і юридичних осіб. Зокрема, нормативно закріплено поняття «ідентифікаційний код» у пп. 25 п 1.4 Кодексу комерційного обліку електричної енергії як код у встановленому форматі, який використовується для цілей ідентифікації суб'єкта чи об'єкта¹, умовно кажучи – як економічний електронний код.

Поняття «ідентифікаційний код» вперше нормативно було закріплено у нині скасованій Постанові Національного банку України «Про заходи щодо реалізації програм реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України і комерційних банків України», яка наразі втратила чинність². Нею було визначено, що «ідентифікаційний код» – це персональний номер суб'єкта господарської діяльності (резидента) відповідно до Єдиного державного реєстру підприємств та

¹ Про затвердження Кодексу комерційного обліку електричної енергії: Постанова національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14.03.2018 № 311. Урядовий кур'єр. 2018. № 75.

² Про заходи щодо реалізації програм реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України і комерційних банків України: Постанова Національного банку України від 30.12.1997 № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0493500-97>.

організацій України (скорочено – ЄДРПОУ) або фізичної особи як платника податків відповідно до Державного реєстру фізичних осіб¹.

У грудні 2012 р. набрав чинності Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр», який передбачає впровадження електронних паспортів для громадян України², що містять безконтактні електронні носії з біометричними даними власника документа. Тобто у документ вбудовано спеціальний мікропроцесорний чип, який містить інформацію про його власника: двомірну фотографію його власника, а також його дані: прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, номер паспорта, дату його видачі і закінчення терміну дії. Це так званий біометричний паспорт громадянина України у формі ID-карти, який посвідчує особу та підтверджує її громадянство, і біометричні закордонні паспорти³.

Запровадження біометричних документів переслідує мету ідентифікації особи, захищеності їх від підробок та виключення можливостей користування ними іншою особою крім власника⁴.

На нашу думку, перспективною у даному напрямі є інтеграція баз Державної міграційної служби України з ІПС Національної поліції. Це, безперечно, потребує розвитку інформаційних технологій, підвищення матеріально-технічного оснащення поліцейських, що вимагає спрощеної (прискореної) процедури ідентифікації особи з метою невідворотності притягнення особи до відповідальності за вчинене правопорушення.

Таким чином, перспективним є розробка порядку ідентифікації правопорушника та віддзеркалення його в окремій статті чинного КУпАП. Вона має передбачати обов'язок посадової особи, що розглядає матеріали

¹ Термін «Ідентифікаційний код». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term/10873>.

² Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус 20 листопада 2012 року № 5492-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 51.

³ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152. Урядовий кур'єр. 2014. № 103.

⁴ Що таке біометричні документи і для чого вони потрібні? URL: <https://dmsu.gov.ua/faq/biometriczni-dokumenty-v-ukrajni.html>.

та складає відповідні процесуальні документи (протоколи, акти), здійснити дактилоскопію та фотографування особи, яка вчинила правопорушення, за яке вона була затримана чи доставлена до приміщення територіального підрозділу, а також внести їх в систему ІПС, а до матеріалів справи про адміністративне правопорушення додати копію дактилокарти. Оригінал останньої має потрапити до Науково-дослідного експертно-криміналістичного центру при Головних управліннях МВС, Управліннях МВС, Управліннях МВС на транспорті з метою використання дактилоскопічної інформації для ідентифікації особи.

Слід визнати аргументованість позиції Д.Ф. Бортняка про потребу включити до КУпАП нову статтю – «Документи, які фіксують адміністративні правопорушення», яка б мала врахувати акти і розпорядження про такі адміністративні правопорушення¹. Однак з незрозумілих причин він у своїй роботі не визначив, які саме документи та з яким змістом мають бути передбачені цією статтею.

На нашу думку, більш доречно змінити назву цілої Глави 19 «Протокол про адміністративне правопорушення» на «Протоколи та інші документи», оскільки серед усіх процесуальних документів в адміністративному провадженні найбільш важливим є протокол про вчинене адміністративне правопорушення. У цей же час уніфікації і взагалі нормативного закріплення потребують й інші процедурні документи, передбачені у змісті статей КУпАП.

Подібна концепція дозволить розширити зміст Глави 19 і включити до неї перелік, основні та спеціальні вимоги до однотипного складання всіх видів протоколів у процесі документування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме протоколів про вчинене правопорушення, про адміністративне затримання, протокол особистого огляду; про огляд і вилучення речей,

¹ Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2011. С. 12.

протокол огляду території, товарів, майна, яке належить юридичній особі, зокрема слід розробити, затвердити та впровадити «протокол огляду транспортного засобу/судна», «протокол тимчасового затримання транспортного засобу» та ін.

ВИСНОВКИ

Прооведене наукове дослідження дозволило розглянути теоретичні і практичні проблеми застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, з'ясувати правову природу та особливості застосування таких заходів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, серед яких зокрема такі:

1. Ретроспективний аналіз становлення та розвитку законодавства України у сфері забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дало змогу визначити тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства, особливості їх нормативного закріплення та удосконалити відповідну періодизацію шляхом окреслення двох тривалих періодів:

1) XVIII ст. – 1984 р. (пов'язаний із виникненням й становленням поліцейських заходів примусу як джерела формування інституту сучасних заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх першою кодифікацією в Адміністративному кодексі УРСР 1927 р. тощо);

2) 1984 р. – дотепер (характеризується остаточним виокремленням заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення від поліцейських заходів у КУпАП 1984 р. та їх процесуальним вдосконаленням, яке триває і сьогодні). Це також дозволило конкретизувати висновок про те, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення суттєво відрізняються від поліцейських заходів примусу за змістом, юридичною силою процесуальних гарантій, рівнем впливу тощо.

2. Дослідження сутності заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення дало можливість визначити їх мету (припинення адміністративних правопорушень), ознаки (вичерпаність

інших заходів впливу; неможливість складення на місці вчинення правопорушення протоколу про адміністративне затримання, якщо складення протоколу є обов'язковим) та завдання (забезпечення складення протоколу про адміністративне правопорушення; встановлення особи; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення; виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення).

3. Залежно від правової природи обмежень, яких зазнає особа у зв'язку із застосуванням до неї примусових заходів за вчинене правопорушення, запропоновано класифікацію заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення:

а) заходи, що обмежують немайнові права особи, зокрема право на свободу та особисту недоторканність (адміністративне затримання, привод, доставляння, особистий огляд);

б) заходи, що обмежують майнові права (огляд речей, вилучення речей та документів);

в) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті (тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водія від керування транспортним засобом та його огляд на стан сп'яніння). Така класифікація має стати основою сучасної нормативної концепції заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

4. Серед інших заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що обмежують право особи на свободу та особисту недоторканність, досить поширеним та найбільш проблемним до застосування є адміністративне затримання. Його визначено як форму обмеження пересування особи, різновидом якої є утримання особи в спеціально відведеному для цього приміщенні, що розпочинається з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена

залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою, що здійснюється на підставах, у порядку та строки, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, і припиняється в момент вручення затриманій особі копії протоколу чи постанови про вчинене правопорушення, а в разі відмови від її отримання – підписання цих документів понятими.

Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення (шляхом удосконалення редакції ст. 261 КУпАП) поняття «момент (фактичного) затримання», початком якого пропонується вважати момент фактичного обмеження свободи пересування шляхом психологічного впливу на свідомість особи правопорушника (усний наказ) або шляхом вчинення конклюдентних дій (тактильний контакт: фізична сила, кайданки та інші заходи, передбачені чинним законодавством).

5. Огляд речей і вилучення речей та документів віднесено до окремої групи заходів забезпечення адміністративного провадження, що спрямовані на обмеження майнових прав особи. Сутність огляду речей полягає в їх примусовому обстеженні без порушення конструктивної цілісності, а особливістю є те, що здійснюється воно різними способами: як візуально, так і тактильно, зокрема проведенням по поверхні рукою або спеціальним приладом. Процедура огляду речей може бути як основною, так і факультативною: як самостійна процедура, так і в тандемі з іншими заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (особистий огляд, доставлення, затримання та інші).

Особливістю вилучення речей в адміністративному провадженні є обов'язок уповноваженої особи зберігати речі до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а надалі, залежно від правового режиму та виду речі, прийняти альтернативні за змістом рішення: щодо їх конфіскації, повернення володільцеві, знищення; оплатного вилучення речей (реалізації) або знищення.

Обґрунтовано необхідність вдосконалення правового та матеріально-технічного забезпечення уповноважених на вилучення речей суб'єктів (приміщення, транспорт, видатки на угоди зберігання) шляхом нормативного закріплення вимоги відеофіксації процедури вилучення та поміщення на зберігання предметів або знарядь правопорушення.

6. Вивчення особливостей застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті дозволило запропонувати адміністративну відповідальність осіб, уповноважених на зберігання та повернення транспортного засобу, за безпідставну тяганину з питань повернення володільцю тимчасово затриманого транспортного засобу.

З метою підвищення рівня законності та ефективності тимчасового затримання транспортного засобу як заходу забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення обґрунтовано доцільність зобов'язання власників (відповідальних осіб) у визначений термін (наприклад, протягом півроку) зареєструватися в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів, надавши чинний абонентський номер мобільного зв'язку та адресу електронної пошти, роз'яснивши при цьому, що відправлення інформації про правопорушення автоматично вважається переданим, а обов'язок сповістити належний орган про зміну особистих даних покладається на власника (відповідальну особу) транспортного засобу.

Враховуючи, що у разі заподіяння транспортному засобу, який тимчасово затриманий, шкоди при його транспортуванні та/або зберіганні, завдані збитки відшкодовуються за рахунок суб'єкта господарювання та/або відповідного відшкодування обов'язкового страхування цивільної відповідальності (ч. 3 ст. 265-2 КУпАП), та в Акті огляду і тимчасового затримання транспортного засобу доцільно додати графу для його візування, якщо суб'єкт зберігання і транспортування не збігаються.

7. Вивчення позитивного досвіду країн далекого зарубіжжя

засвідчило доцільність введення у КУпАП такого заходу забезпечення адміністративного провадження, як «ідентифікація особи», що полягає у встановленні тотожності особи даним у документі, що посвідчує особу власника. Для забезпечення дієвості цієї норми пропонується передбачити обов'язок посадової особи, що складає відповідний протокол, здійснити дактилоскопію та фотографування правопорушника і внесення їх у ІПС.

На основі аналізу зарубіжного досвіду регламентації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема також в частині:

а) визначення в КУпАП заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що можуть бути застосовані до юридичних осіб: тимчасова заборона їх діяльності; огляд приміщень, територій, товарів та іншого майна, а також відповідних документів, які належать юридичній особі; вилучення документів і майна, що належать юридичній особі;

б) встановлення обов'язковості відеофіксації таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які вчиняються без понятих, а відеофіксації особистого огляду особи – за її згодою;

в) встановлення правового режиму використання доказів у провадженні про адміністративні правопорушення;

г) визначення в окремій главі КУпАП основних понять, які в ньому використовуються.

8. Сформульовано перспективи розвитку законодавства та практики застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі шляхом:

– доповнення КУпАП новим Розділом IV-1 «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення», в якому на основі визначення у самостійних главах детально регламентувати підстави

та порядок застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

- визначення у ст. 251 КУпАП поняття «електронний доказ» як інформації в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі;

- уніфікації назви та змісту глави 19 КУпАП як «Протоколи», в якій передбачити основні та спеціальні вимоги до складання всіх можливих видів існуючих протоколів та розробки тих, які стосуються заходів забезпечення проваджень у справах про правопорушення на транспорті;

- доповнення глави 20 КУпАП окремою статтею «Адміністративний привод», яку присвятити законодавчій регламентації такого різновиду заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративний привод;

- скасування частини 2 та 3 із тексту ст. 268 КУпАП, що дозволить узгодити назву та зміст статті «Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності», оскільки привод особи та її обов'язок з'явитися до суду не мають нічого спільного з правами учасника провадження;

- розширення переліку речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, визначених у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262 і 264 КУпАП, з урахуванням подій на Сході України;

- включення до КУпАП вимоги щодо відеофіксації процедури вилучення та поміщення на зберігання предметів або знарядь правопорушень, зокрема із застосуванням так званих «хмарних технологій» тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. С. 1122.
2. Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 218 с.
3. Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 105-111.
4. Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 215 с.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения. К.: Вища школа, 1979. 230 с.
6. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 197 с.
7. Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.
8. Котельникова Е.А. Административное право: учеб. пособие: 2-е изд., доп. Ростов н/Д.: Феникс, 2003. 320 с.
9. Бородін І.Л. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. / І.Л. Бородін, В.А. Бортник. К.: ДП Вид. дім Персонал, 2011. 136 с.
10. Российское полицейское (административное право): конец XIX-начало XX века / сост., авт. вступ. ст. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 1999. 619 с.
11. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. СПб.: типо-лит. Г. Фальк, 1875. Т. 1. 1888. 387 с.
12. Ивановский В.В. Русское государственное право / Имп. Казанского ун-та. Казань: типолитограф. Имп. ун-та, 1896-1898. Т. 1: Верховная власть и ее органы. Вып. 2: Органы центрального управления. 1896. 534 с.
13. Гриценко І.В. Становлення і розвиток накових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. 428 с.
14. Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід. *Право України*. 2003. № 12. С. 116-126.
15. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Львів: Видавництво Львівського університету, 1962. 287 с.
16. Про надання чинності Адміністративному кодексові УСРР: постан. ВУЦВК від 12 жовт. 1927 р. Закон Української РСР. 1927. № 63-65. Ст. 239.
17. Факти ICTV. Стрижка под ноль и холодный душ: как работал вытрезвитель. URL: <https://fakty.com.ua/ru/ukraine/20180812-holodnyj-dush-i-lizhko-z-klejkonoyu-shho-my-pam-yatayemo-pro-legendarni-vytveznyky>.

18. Смерть Ігоря Індила. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Смерть_Ігоря_Індила.
19. Петков С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні. *Юридичний журнал*. 2009. № 4.
20. Основы законодательства союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, приняты Верховным Советом СССР. 23 октября 1980 года. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10501.htm.
21. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
22. Митний кодекс України Закон України від 13 березня 2012 р. № 04495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48. Ст. 552.
23. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 48-49. Ст. 536.
24. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
25. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
26. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
27. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-I. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
28. Про Національну гвардію України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 17. Ст. 594.
29. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції: наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.
30. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України 06.11.2015 № 1376. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3405.
31. Про затвердження Порядку тимчасового затримання працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-п>.
32. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-п/print>.
33. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print>.

34. Порядок безоплатного надання (у тому числі через Інтернет) інформації про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), особам, за якими зареєстровані транспортні засоби, та/або безпосереднім користувачам таких транспортних засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 984. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 225.

35. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України від 09.11.2015 № 1452/735. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2965.

36. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду Постанова КМУ від 17.12.2008 № 1103. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3241.

37. Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства юстиції України від 08.09.2015 № 1674/5. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 76. Ст. 2545.

38. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Центрального управління Служби безпеки України 22.03.2017 № 173. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1218.

39. Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: постанова Кабінету міністрів України від 16 січня 2012 р. № 17. *Офіційний вісник України*. 2012. № 4. Ст. 153.

40. Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-п>.

41. Про затвердження положення про застосування оглядових груп морської охорони державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 22.05.2012 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0993-12>.

42. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства

транспорту України від 26.12.97 № 4546: наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 10.09.2008 № 1117 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0896-08>.

43. Про затвердження Положення про визначення розміру зборів за аеронавігаційне обслуговування польотів повітряних суден у повітряному просторі України: наказ Міністерства транспорту України від 26.12.97 № 454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0059-98>.

44. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

45. Адміністративне право: навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К.: Правова єдність, 2008. 536 с.

46. Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. СПб., 2005. 218 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh>.

47. 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 «Административное право, финансовое право, информационное право». Саратов, 2012. URL: <http://www.dissercat.com/content/mery-obespecheniya-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnykh-pravonarusheniyakh-v-sisteme-m>.

48. Россинский Б.В. О необходимости уточнения некоторых процессуальных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях. *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы*. М., 2004. 302 с.

49. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення / О.М. Гумін, Є.В. Пряхін. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 5-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eure_2014_4_3.

50. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). К., 2008. 256 с.

51. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. 355 с.

52. Мінка Т.П., Алфьоров С.М., Обушенко О.М. та ін. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.

53. Котенко Т.А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені працівниками податкової міліції. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/44332/%CA>.

54. Стариков Ю.Н. Административное право. СПб.: Питер, 2004. 252 с.

55. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учеб. пособие: МВШМ МВД СССР, 1987. 60 с.
56. Віхрова В.С. Адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб країн Європейського Союзу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 227 с.
57. Комзюк А.Т. Деякі проблемні питання провадження в справах про адміністративні проступки. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України*. Спеціальний випуск. Луганськ: Луганський інститут внутрішніх справ, 2000. С. 219-222.
58. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособие. Х.: ООО «Одиссей», 2004. 272 с.
59. 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.
60. Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України: навчальний посібник. Суми: Мрія, 2015. 358 с.
61. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.П. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
62. Круглов В.О. До питання про вдосконалення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення / В.О. Круглов, І.Л. Бородін. *Юридичний вісник*. 2012. № 2 (23). С. 51-55.
63. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. К.: Атіка, 2008. 416 с.
64. Коломоєць Т.О. Система суб'єктів застосування адміністративно-примусових заходів в Україні: орієнтири розвитку у світлі оновлення державно-примусової політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 3. С. 102-104.
65. Корнилов В.Н. Принцип устности и письменная форма процессуальных действий в советском гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 1974. 183 с.
66. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
67. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.
68. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
69. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні

правопорушення. Загальна характеристика заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. URL: https://pidruchniki.com/91083/pravo/zahodi_zabezpechennya_provadzhennya_spravah_administrativni_praporushennya.

70. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін.; за заг. ред.. О.В. Кузьменко. К.: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

71. Административная ответственность в СССР / под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2-е дополненное, 1990. 177 с.

72. Комзюк А.Т. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки: сутність, система та компетенція міліції щодо їх застосування. *Вісн. ун-ту внутр. справ.* 2001. № 13. С. 107-113.

73. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Львів: Вид-во Львівського університету, 1962. 287 с.

74. Гончарук С.Т. Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства. *Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка*: сб. науч. трудов. К.: КВШ МВД СССР, 1982. С. 67-81.

75. Юридичний портал № 1. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. URL: <http://mego.info>.

76. Рішення Конституційного суду України від 23 листопада 2018 р. № 10-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа № 1-12/2018 (3911/15)). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-18/print>.

77. Калюжний Р.А. Адміністративне право. Глава 32. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту. Науково-практичний коментар КУпАП. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/131-ra-kaljuzhnij-naukovo-praktichnij-komentar-kupap/3440-glava-32-provadzhennja-po-vikonannju-post-pro-zastosuv-administrativn-areshtu.html>.

78. Комзюк А.Т. Проблеми систематизації і класифікації заходів адміністративного примусу, що застосовуються міліцією. *Вісн. Запорізьк. юрид. ін-ту МВС України.* 1999. № 2. С. 63-67.

79. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. 2-ге вид., виправл. К.: Аконт, 2003 Т. 2. 2003. 927 с.

80. Економічна енциклопедія. URL: <http://www.brainboxart.tk/?Bukva>.

81. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в

діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 1994. 158 с.

82. Доненко В.В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми: монографія / В.В. Доненко, В.К. Колпаков. Д.: Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2003. 196 с.

83. Припутень Д.С. Проблемні питання застосування окремих заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Правова позиція*. 2017. № 2. С. 84-89.

84. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: навч. посібник / за заг. ред. С.М. Алфьорова. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 231 с.

85. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус 20 листопада 2012 року № 5492-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 51. Ст. 716.

86. Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 43/173 від 9 грудня 1988 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_206.

87. 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 р. № 1363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-п>.

88. Адміністративне затримання. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998-2004. С. 672-768. URL: [chhttp://leksika.com.ua/18490611/legal/administrativne_zatrimannya](http://leksika.com.ua/18490611/legal/administrativne_zatrimannya).

89. Затримання (адміністративне). URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Затримання_\(адміністративне\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Затримання_(адміністративне)).

90. Стаття 261. Адміністративне затримання. URL: https://pidruchniki.com/1272041350381/pravo/administrativne_zatrimannya.

91. Никишаева Ю.В. К вопросу о реализации административно-процессуального обеспечения, ограничивающего физическую свободу граждан. *Актуальные проблемы административного и административно процессуального права: материалы междунар. науч.-практ. конференции*. М., 2003. С. 227-228.

92. Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте. Киев: КВШ МВД СССР, 1986. 76 с.

93. Адміністративне затримання. Електр. методичний кабінет. URL: <http://metodkabinet.in.ua/pravo/mitne-pravo-ukrayini-2/admin-zatrimannya>.

94. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.

95. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность: учеб. пособие. 2-е изд., доп. Х.: Одиссей, 2006. 352 с.
96. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 255 с.
97. Про правовой статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. *Голос України*. 2011. 25 жовтня. № 199.
98. Інструкція з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-17/print>.
99. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print15210265>.
100. Право на свободу: правові підстави та практика затримання особи. URL: http://khpg.org/index.php?id=1432292931#_ftnref3<http://khpg.org>.
101. Судова статистика. URL: http://scourt.gov.ua/ua/sudova_stat.html.
102. Судова статистика. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D).
103. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&_c=fo.
104. Шемшученко Ю.С. Затримання повітряного судна. URL: <http://cyclop.com.ua/content/view/1088/58/1/11/#32125>.
105. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
106. Юридичні послуги Online. Коментар до статті 146. Незаконне позбавлення волі або викрадення людини. URL: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/144.php>.
107. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-37. Ст. 44.
108. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.1994 № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
109. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 684 с.
110. Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2003 № 1430. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0762-04/print>.
111. Особистий огляд та поверхнева перевірка: експертний аналіз. URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/05/18/inspection>.

112. Науково-практичний коментар розділу IV «Повноваження поліції» та розділу V «Поліцейські заходи» Закону України «Про Національну поліцію» / Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, В.А. Глуховеря та ін.; за заг. ред. Т.П. Мінки. Х.: Право, 2016.

113. Гуменюк В.А. Питання визначення правового становища понятого, як учасника адміністративно-процесуальних дій. *Форум права*. 2007. № 2. С. 35-39. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07gvaapd.pdf>.

114. Самбор М.А. Правовий статус понятого під час провадження у справах про адміністративні правопорушення / М.А. Самбор. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. № 2. С. 82-88.

115. Глуховеря В.А., Негодченко О.В. Адміністративно-правовий захист суспільних відносин у сфері обігу інформації з обмеженим доступом в Україні: монограф. / В.А. Глуховеря, О.В. Негодченко. Дніпропетровськ: Дніпроп. гуманітар. ун-т; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 276 с.

116. Огляд. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. 5-те вид. К.; Ірпінь: Перун, 2005. ISBN 966-569-013-2.

117. В Україні не вистачає понад 42 тисяч лікарів і 100 тисяч медсестер. URL: <https://zakarpattyua.net.ua/news/179116-V-Ukraini-ne-vystach-ponad-42-tysiach-likariv-i-100-tysiach-medester>.

118. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству: учеб. пособие. М.: Академия МВД СССР, 1988. 55 с.

119. Иванов В.А. Гарантии прав личности в сфере административного принуждения. *Советское государство и право*. 1972. № 8. С. 55-62.

120. Бахрах Д.Н. Административное принуждение. *Известия вузов. Правоведение*. 1989. № 4. С. 59-64.

121. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Х., 1999.

122. Жильцов О.Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 211 с.

123. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

124. Речі. Українське цивільне право. URL: <https://pidruchniki.com/1940040744881/pravo/rechi>.

125. Протокол личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов [относительно оформления в Службе безопасности Украины материалов об административных правонарушениях]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TF026928.html.

126. Протокол особистого огляду і огляду речей. URL: kvs.gov.ua/zmi/dodatokIAA19032014_3.pdf.

127. Про затвердження Порядку утилізації або знищення неякісних або небезпечних алкогольних напоїв та тютюнових виробів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2004 р. № 508. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1121.

128. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 12. Ст. 95.

129. Про внесення змін до Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 № 577. *Офіційний вісник України*. 2012. № 49. С. 75. Ст. 1925.

130. Идентификация. URL: <https://glosum.ru/Значение-слова-Идентификация-в-словаре-Энциклопедии>.

131. Термінологія законодавства (станом на 22.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/a/page4/name>.

132. Обстеження. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Обстеження>.

133. Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 травня 1993 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-93-п/print>.

134. Бень А., Мельник М. Посвідчення водія можуть вилучати лише за рішенням суду. Коментар. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n00-04>.

135. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24.09.2008 № 586-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 39. Ст. 372.

136. Донець А., Ульяновська М. Підказки для адвокатів із захисту за ст. 130 КУпАП. *Юридична газета online*. № 23 (625). URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pidkazki-dlya-advokativ-iz-zahistu-za-st-130-kupap.html>.

137. Адміністративне право України: підручник / Галуцько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Короед С.О. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.

138. Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті: постанова Пленуму Верховного суду України від 23.12.2005 № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05/print>.

139. Постанова від 02.05.2018 № 718/883/18 Кіцманського районного суду Чернівецької області про вчинення адміністративного

правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/73722736>.

140. Відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння. URL: <https://studfiles.net/preview/4531420/page:26>.

141. Поняття доказів в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Навчальні матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1233111945254/pravo/ponyattya_dokaziv_administrativno-yurisdiktsiynyi_diyalnosti.

142. Про затвердження переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху: наказ МВС України від 01.03.2010 № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0262-10>.

143. Гаркуша В.В. Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена статтею 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 1. С. 44-46.

144. Тест на наркотики. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Тест_на_наркотики.

145. Нормативно-правова база діяльності патрульної поліції «Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції: Наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 (у редакції наказу Національної поліції від 31.10.2016 № 1114 «Про внесення змін до Положення про Департамент патрульної поліції»). URL: <http://patrol.police.gov.ua/faq/normat-prav-baza-diyalnosti-patruлноyi-politsiyi>.

146. Про внесення змін у деякі законодавчі акти України з реформування сфери паркування транспортних засобів: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2262-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 15. Ст. 120.

147. Про затвердження Порядку тимчасового затримання інспекторами з паркування транспортних засобів та їх зберігання: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2018-п>.

148. Молчанов Р.Ю. Проведення в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38 (2). С. 15-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_38%282%29__5.

149. Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів: Закон України від 01.07.2004 року № 1961-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 1. Ст. 1.

150. ТСН. ДФС озвучила приголомшливу статистику щодо ввезення до України авто на "євробляхах". URL: <https://tsn.ua/groshi/dfs-ozvuchila-prigolomshlivu-statistiku-schodo-vvezennya-do-ukrayini-avto-na->

uevroblyahah-1035855.html.

151. Державна фіскальна служба України: офіційний портал. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/343488.html>.

152. Влада вирішила хитро позбутися авто на іноземних номерах. URL: https://24tv.ua/avto_tag2236.

153. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.

154. Адміністративне затримання особи: українські реалії та міжнародний досвід. URL: <http://referat-ok.com.ua/pravo/administrativne-zatrimannya-osobi-ukrajinski-realiji-ta-mizhnarodnii-dosvid>.

155. Ідентифікація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентифікація>.

156. Ідентифікація. Українська радянська енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/12800312/ure/identifikatsiya>.

157. Біленчук П.Д., Старушкевич А.В. Ідентифікація особи за ознаками зовнішності. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. Ю.С. Шемшученко (голова редкол). К.: «Укр. Енциклопедія», 1998. Т. 2. Д-Й. 1999. 768 с.

158. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України 8 липня 2011 року № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.

159. Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 12.10.2009 № 436. *Офіційний вісник України*. 2009. № 101. Ст. 3569.

160. Про затвердження Інструкції про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.09.2001 р. № 785. *Офіційний вісник України*. 2001. № 52. Ст. 2392.

161. Мисливий В.А. Правопорушення у сфері дорожнього руху, пов'язані з керуванням транспортними засобами у стані наркотичного сп'яніння. *Науковий вісник Юридичної академії МВС*. 2004. Спец. вип. № 2. С. 167-169.

162. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2002. 20 с.

163. Кузніченко С.О. Правове регулювання проведення масових заходів (порівняльно-правовий аналіз національного та закордонного досвіду). *Актуальні проблеми участі населення та громадських формувань в охороні громадського порядку і безпеки громадян у сучасних умовах: матеріали наук.-практ. семінару* (Харків, 29 березня 2007 р.). Х., 2007. С. 32-35.

164. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2002. 181 с.

165. Правила дорожного движения США. URL: http://www.avtotut.ru/law/pdd_za_rubezhom/PDDusa/USA.

166. Полиция Итальянской Республики. URL: https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=922:2010-07-28-07-55-49&catid=125:2010-07-28-07-53-25.

167. Кодексы Республики Беларусь. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. URL: <http://kodeksy.by>.

168. Республика Молдова. Парламент. Кодекс о правонарушениях № 218 от 24.10.2008. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

169. Кодекс Туркменистана «Об административных правонарушениях» от 29 августа 2013 года. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62468.

170. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках. Настоящий Кодекс утвержден Законом Азербайджанской Республики от 11 июля 2000 года № 906IQ. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=124:code-of-administrative-offenses-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

171. Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації. URL: <https://www.zakonrf.info/коар>.

172. Осинцев Д.В. Административная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2019. 399 с. URL: <https://biblio-online.ru/book/administrativnaya-otvetstvennost-428>.

173. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

174. Яковенко А. Новый закон «Про прокуратуру»: погляд зсередини. *Юридична газета*. 2013. № 5. С. 38-39.

175. Фріс П.Л. Криміналізація і декриміналізація у кримінально-правовій політиці. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2014. № 1 (2).

176. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 Кодекса РФ). URL: <https://uchebnik.online/administrativnyiy-protsess-rf/osmotr-prinadlejaschih-yuridicheskomu-litsu-33256.html>.

177. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

178. Який штраф і відповідальність, як оскаржити порушення у сфері підприємництва за статтями 155, 156, 159, 160 КУпАП / Адвокатське бюро Яновський і партнери. Довідкові матеріали, правова тематика. URL: <https://zkg.ua/yakii-shtraf-yaka-vidpovidalnist-yak-oskarzhiti-porushennia-statti-155-156-159-160-kupap>.

179. Кодекс Кыргызской республики о нарушениях от 13 апреля 2017 г. № 58. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565?cl=ru-ru>.

180. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=315399.

181. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 39. Ст. 372.

182. До кінця лютого Полтаву обіцяють оснастити 200 відеокамерами. URL: <http://mirgorodinmeheart.pl.ua/2018/01/09/2438/amp>.

183. В Днепре почали використовувати відеокамери TruCam для фіксації порушень на дорогах. URL: <https://www.056.ua/news/22/v-dnepre-nacali-ispolzovat-videokamery-trucam-dla-fiksacii-narusenij-na-dorogah-foto>.

184. Технологічний прогрес і права людини. URL: https://pidruchniki.com/77/kulturologiya/tehnologichniy_progres_prava_lyudini

185. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Проект Закону. Текст законопроекту до другого читання (розділ III) № 2147-VIII від 03.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

186. Особливості адміністративної відповідальності. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini/3835-glava-26-osobl-administrativnoyi-vidpovidalnosti-juridichnih-osib.html>.

187. Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблема співвідношення / В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець. *Право України*. 2000. № 5. С. 29-33.

188. Удод М.В., Літус О.Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/8336/%CC>.

189. Кравченко Л. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства / Л. Кравченко, О. Плетньова. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69-72.

190. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2000. 21 с.

191. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-22. Ст. 144.

192. Обмеження або зупинення діяльності. URL: <http://www.amm.org.ua/ua/study-book/14-liability-for-land-legislation-violations/137-suspention-prohibition>.

193. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Т. 27.

194. Про зайнятість населення: закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 24. Ст. 243.

195. Про громадські об'єднання 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/print>.

196. Податковий кодекс України 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-17. Ст. 112.

197. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної

діяльності: Закон України 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.

198. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.

199. Про внесення змін до Закону України «Про ветеринарну медицину»: Закон України 15 листопада 2001 року № 2775-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 8. Ст. 62.

200. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 1. Ст. 1.

201. Электронная библиотека Князева. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm.

202. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.

203. Весельська Т.Ф. Наукові записки НаУКМА. 2010. Т. 113: Юридичні науки. С. 75-76.

204. Клітинська А.Р., Чечельницька К.Л. Заходи забезпечення провадження: особливості оскарження в адміністративному судочинстві. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=ru.

205. Про затвердження Кодексу комерційного обліку електричної енергії: Постанова національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14.03.2018 № 311. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 75.

206. Про заходи щодо реалізації програм реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України і комерційних банків України: Постанова Національного банку України від 30.12.1997 № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0493500-97>.

207. Термін «Ідентифікаційний код». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/term/10873>.

208. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 103.

209. Що таке біометричні документи і для чого вони потрібні? URL: <https://dmsu.gov.ua/faq/biometriczni-dokumenty-v-ukrajni.html>.

210. Бортняк Д.Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2011. 16 с.

Наукове видання

Пугач Анатолій Володимирович

Собакарь Андрій Олексійович

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ
ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ
У СПРАВАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Монографія

Видання друкується в авторській редакції

Відповідальний редактор *Біла К. О.*
Технічний редактор *Олексенко Н. С.*
Дизайн обкладинки *Якушечкіна А. О.*

Підп. до друку 21.09.20. Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура – Times.
Друк плоский. Ум. друк. арк. 10,4. Тираж 50 пр. Зам. № 0920-03/4.

Видавець та виготовлювач СПД Біла К. О.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 3618 від 06.11.09

Надруковано на поліграфічній базі видавця Білої К. О.
Україна, 49000, м. Дніпро, пр. Д. Яворницького, 111, оф. 2
+38 (099) 7805049; +38 (067) 2100256
www.impact.dp.ua e-mail: impact.dnepr@gmail.com