

УДК 342.95

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ

### THE LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE DETENTION

**Кравцова Т.М.,**

*докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри правосуддя  
Сумського національного аграрного університету*

Статтю присвячено дослідженню юридичної природи адміністративного затримання як одного із заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Проаналізовано загальні ознаки заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, законодавство України та думки вчених стосовно адміністративного затримання. На підставі проведеного аналізу визначені істотні ознаки адміністративного затримання, а саме: сутність адміністративного затримання полягає у тимчасовому обмеженні волі та нематеріальних прав людини шляхом її тримання у спеціальному приміщенні правомочних органів; єдиною юридико-фактичною підставою застосування адміністративного затримання є вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно за його відсутності не має взагалі легальної бази для його застосування; при адміністративному затриманні має місце багатоаспектна цільова спрямованість, що передбачає не лише реакцію на адміністративне правопорушення, а й на запобігання настанню шкідливих наслідків у разі вчинення адміністративного правопорушення або іншого суспільно небезпечного діяння; адміністративне затримання є необхідним засобом для забезпечення своєчасного розгляду справи про адміністративне правопорушення; адміністративне затримання відіграє допоміжну роль, його призначення полягає у створенні умов для реалізації матеріальної правової норми; адміністративне затримання є процесуальною дією уповноважених законом державних органів (посадових осіб), врегульованою на законодавчому рівні; адміністративне затримання застосовується при вчиненні не всіх видів адміністративних проступків, а лише певних їх видів, перелік яких визначений у Кодексі України про адміністративні правопорушення; підставою застосування адміністративного затримання завжди є правова норма; застосовувати адміністративне затримання правомочні не всі державні органи і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами; відсутнє службове підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративного затримання та особами, щодо яких застосовуються такий обмежувальний захід; адміністративне затримання є тимчасовим засобом, застосування якого обмежується строком, визначеним у законі.

**Ключові слова:** адміністративний примус, примусові заходи, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, адміністративне затримання, права людини.

The article is devoted to the study of the legal nature of administrative detention as one of the measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. The general features of

measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses, the legislation of Ukraine and the views of scientists on administrative detention are analyzed. The essential features of administrative detention have been identified on the basis of the analysis, namely: the essence of administrative detention is the temporary restriction of freedom and intangible human rights by keeping it in a special room of the competent authorities; the only legal and factual basis for the application of administrative detention is the commission of an administrative offense. Accordingly, in its absence there is no legal basis for its use; in the case of administrative detention, there is a multifaceted target orientation, which provides not only a reaction to an administrative offense, but also to prevent the occurrence of harmful consequences in the event of an administrative offense or other socially dangerous action; administrative detention is a necessary means to ensure timely consideration of a case of an administrative offense; administrative detention plays a supporting role, its purpose is to create conditions for the realization of material legal norm; administrative detention is a procedural action of state bodies (officials) authorized by law, regulated at the legislative level; administrative detention is applied when committing not all types of administrative offenses, but only certain types of them, the list of which is defined in the Code of Ukraine on Administrative Offenses; the basis for the application of administrative detention is always a legal norm; not all state bodies and not all their officials are authorized to apply administrative detention, but only those to whom such a right is granted by legislative acts; there is no official subordination between the subjects of administrative detention and the persons to whom such a restrictive measure is applied; administrative detention is a temporary measure, the application of which is limited by the period that is specified in law.

**Key words:** administrative coercion, coercive measures, measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses, administrative detention, human rights.

**Актуальність теми.** Адміністративне затримання є одним з обмежувальних заходів адміністративного примусу, який застосовується всупереч волі та бажанню порушника і полягає у тимчасовому обмеженні свободи пересування і місцезнаходження. Однак, незважаючи на те, що такий захід фактично позбавляє особу волі, за законодавством України він не має статусу покарання та позбавлення волі. При цьому законодавство України докладно не регламентує такий захід впливу на особу й, відповідно, не має змоги проконтролювати порядок їх виконання та умови тримання осіб, до яких застосовані відповідні обмеження. Нажаль, наукові роботи, в яких здійснено аналіз таких видів обмежувальних заходів як адміністративне затримання та виокремлено їх проблеми одиничні, що не є добре у наш

час, період реформування законодавства. Зараз свіжі думки щодо удосконалення законодавства та процедури реалізації в цілому норм закону у відповідних питаннях необхідні як ніколи.

**Аналіз останніх досліджень.** Комплекс теоретичних і практичних проблем застосування адміністративного затримання особи був предметом дослідження низки науковців з адміністративного права, як-от: В.Б.Авер'янов, О.М.Бандурка, Є.В.Додін, С.В.Ківалов, Л.В.Коваль, В.К.Колпаков, Р.С.Мельник, В.В.Назаров, В.Г.Поліщук, С.Г.Стеценко та інші. Їх праці допомогли нам сформулювати наукову базу в дослідженні адміністративного арешту. Проте, вони мають більш загальний характер, оскільки питання адміністративного затримання досліджувалось фрагментарно або в рам-

ках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу. Тому ряд практично значущих проблем у цій сфері потребують подальшої розробки, що, у свою чергу, обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

**Метою статті** є дослідження юридичної природи адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) адміністративне затримання є одним із заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Тому принципово важливим для правильного розкриття його юридичної природи є визначення змісту поняття “захід забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення”.

Слід зазначити, що чинний КУпАП не дає визначення поняття «захід забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення», незважаючи на те, що Глава 20 має назву «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення».

Системний аналіз норм Глави 20 КУпАП дозволяє зробити висновок, що під заходом забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення слід вважати: захід впливу, який застосовується лише до особи, яка вчинила адміністративний проступок; захід має чітку мету, визначену у ст. 260 КУпАП, а саме: припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного

і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення; порядок здійснення такого заходу має правове визначення; може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України; юридичним наслідком незаконного застосування такого заходу є відшкодування шкоди, заподіяної громадянину.

Наведені визначені законодавством норми щодо заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення дозволяють зробити висновок, що ці норми лише частково визначають ознаки такого заходу впливу й зовсім не розкривають його сутність та зміст.

Відсутність законодавчого визначення поняття заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення породжує дискусії серед науковців щодо його сутності та змісту, про що свідчить наявність багатьох точок зору із цього приводу. Так, у науковій літературі пропонуються різні визначення поняття заходів забезпечення провадження, зокрема воно тлумачиться як різновид заходів примусу, які застосовуються уповноваженими особами у зв'язку з виявленням ознак правопорушення для забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розгляду справи про адміністративний проступок [1, с.161]; заходи примусової дії, які регламентовано нормами адміністративного права, їх застосовують уповноважені на те органи державної влади, а в деяких випадках і громадські формування. Вони 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 юридичної відповідальності [2]; забезпечувальні, допоміжні, несамостійні заходи, за допомогою яких вирішують тактичні завдання провадження [3]; проце-

суальні дії, здійснювані уповноваженими на те особами у процесі порушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення [4, с.668]; створення примусовим шляхом умов для встановлення факту правопорушення і особи правопорушника, виявлення, фіксації та дослідження доказів, необхідних для встановлення об'єктивної істини по справі, створення інших умов для розгляду справи про правопорушення [5]; встановлені адміністративно-процесуальними нормами способи, прийоми та дії, що полягають у вторгненні в сферу прав і свобод особи, підозрюваної у вчиненні правопорушення, у межах провадження у справі про ці правопорушення спрямовані на виявлення знарядь і предметів, встановлення особи порушників, виявлення, закріплення та залучення до справи доказів, створення інших умов для об'єктивного, всебічного та повного розгляду справи, з метою реалізації норм матеріального права, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, та інших адміністративно-правових санкцій [6].

Як ми бачимо з наведеного переліку визначень, у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на поняття заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Більшість науковців вважає заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення – заходами примусу. При цьому дослідники значне місце у визначенні заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення відводять саме його меті. Більшість з них виділяють дві основні мети застосування такого заходу: 1) припинення адміністративного правопорушення; 2) забезпечення провадження щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Отже, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопо-

рушення - це примусові дії уповноважених державних органів, які застосовуються у визначених законами України випадках до не пов'язаних службовою підпорядкованістю осіб, що вчинили адміністративний проступок, незалежно від їхньої волі й бажання з метою припинення адміністративного проступку та забезпечення всіх необхідних умов для проведення провадження у справах про адміністративне правопорушення.

Перелік заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення міститься ст. 260 КУпАП. До таких заходів належать: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Як видно з норми ст. 260 КУпАП адміністративне затримання є одним з видів заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення. Незважаючи на те, що правовому регулюванню адміністративного затримання присвячено три статті КУпАП (ст.ст.261,262,263), щодна з них не дає визначення його поняттю. Тому досліджуючи юридичну природу адміністративного затримання ми можемо лише спиратися на системний аналіз ст.ст. 261,262,263 КУпАП разом зі ст. 260 КУпАП використовуючи при цьому дедуктивний метод наукового пізнання.

Так аналіз ст. 260 КУпАП та практика застосування дає можливість зробити висновок, що адміністративне затримання допомагає досягти одразу кількох цілей. По-перше, його застосовують задля забез-



печення провадження у справах про адміністративні правопорушення та створення умов для здійснення провадження, встановлення особи правопорушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення. По-друге, адміністративне затримання має запобіжну мету, запобігаючи настанню шкідливих наслідків у разі вчинення адміністративного правопорушення або іншого суспільно небезпечного діяння. (наприклад, адміністративного проступку, передбаченого ст. 178 КУпАП - розпивання алкогольної продукції у заборонених місцях).

Враховуючи примусовий характер адміністративне затримання застосовується лише за наявності підстав, які визначені у ст. 260 КУпАП. До них належить: вчинення адміністративного правопорушення; випадки, коли застосування інших заходів впливу на особу було недостатньо для досягнення мети такого впливу, тому виникла необхідність у застосуванні більш жорстких заходів впливу таких як адміністративне затримання; коли неможливо встановити особу - правопорушника на місці вчинення адміністративного проступку: у разі неможливості складення протоколу про адміністративне правопорушення на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

При цьому підставою застосування адміністративного затримання особи є вчинення нею не будь-якого адміністративного проступку, а лише того, яке визначено у ст. 262 КУпАП, а саме: дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, поширювання неправдивих чуток, вчинення злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі поліцейського, члена громадського

формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образи їх, публічний заклик до невиконання вимог поліцейського, прояв неповаги до суду, вчинення незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконний продаж товарів або інших предметів, дрібна спекуляція, торгівля з рук у невстановлених місцях, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях чи поява у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль щодо. Крім того, адміністративне затримання проводиться лише зазначеними у ст.262 КУпАП уповноваженими державними органами та посадовими особами, а саме: 1) органами внутрішніх справ (Національною поліцією); 2) органами прикордонної служби; 3) старшою у місці розташування охоронюваного об'єкта посадовою особою воєнізованої охорони; 4) посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; 5) органами Служби безпеки України; 6) посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; 7) посадовими особами, уповноваженими на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції).

Сутність адміністративного затримання полягає у здійсненні компетентними органами (посадовими особами) законодавчо врегульованих процесуальних дій, які зовні виражаються у тимчасовому примусовому обмеженні волі та немайнових прав правопорушника. Під час адміністративного затримання особа всупереч її волі та бажанню утримується у спеціальному приміщенні правомочних органів. В результаті обмежується свобода поведінки, пересування і міс-

цезнаходження особи. Тобто фактично адміністративне затримання являє собою форму тимчасового позбавлення волі особи. Тому правильніше говорити не лише про його забезпечувальну функцію та мету, а й про обмежувальний характер стосовно прав і свобод людини.

Саме тому під час здійснення адміністративного затримання актуальними постають питання щодо захисту прав і свобод людини. На це вказується й у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка в статті 5 закріплює положення, згідно з яким нікого не може бути позбавлено свободи, крім визначених випадків і відповідно до процедури, встановленої законом [7]. Аналогічну позицію висловив й Конституційний Суд України у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, де зазначив, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права [8].

Враховуючи те, що адміністративне затримання є тимчасовим обмежувальним заходом, актуальним є дотримання строку його проведення. У ч.1 ст. 262 КУпАП визначений загальний строк АЗ, який може тривати не більше як три години. Цією статтею також встановлені спеціальні строки АЗ. Так, строк до 3 діб застосовується до осіб які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду

на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзду з них, порушили прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, 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, 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, а також іноземців та осіб без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення. Для осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження може бути застосовано АЗ до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

Згідно зі ст. 29 Конституції України утримання під вартою як тимчасовий захід не може застосовуватися на строк не більше 72 годин. У рішенні від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 Конституційний суд України дав тлумачення цієї норми. У ньому він

зазначив, що у разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом; затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин із моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Конституційний Суд України вважає, що відповідно до принципу верховенства права затримання без вмотивованого рішення суду в адміністративному процесі не може тривати довше, ніж затримання в кримінальному процесі. Тобто адміністративне затримання особи без вмотивованого рішення суду не може перевищувати сімдесяти двох годин [9].

**Висновки.** Отже, проведений аналіз дає можливість зрозуміти юридичну природу адміністративне затримання, виділити його істотні ознаки. Зміст ознак адміністративного затримання свідчить про те, що: 1) сутність адміністративного затримання полягає у тимчасовому обмеженні волі та нематеріальних прав людини шляхом її тримання у спеціальному приміщенні правомочних органів; 2) єдиною юридико-фактичною підставою застосування адміністративного затримання є вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно за його відсутності не має взагалі легальної бази для його застосування; 3) при адміністративному за-

триманні має місце багатоаспектна цільова спрямованість, що передбачає не лише реакцію на адміністративне правопорушення, а й на запобігання настанню шкідливих наслідків у разі вчинення адміністративного правопорушення або іншого суспільно небезпечного діяння; 4) адміністративне затримання є необхідним засобом для забезпечення своєчасного розгляду справи про адміністративне правопорушення; 5) адміністративне затримання відіграє допоміжну роль, його призначення полягає у створенні умов для реалізації матеріальної правової норми; 6) адміністративне затримання є процесуальною дією уповноважених законом державних органів (посадових осіб), врегульованою на законодавчому рівні; 7) адміністративне затримання застосовується при вчиненні не всіх видів адміністративних проступків, а лише певних їх видів, перелік яких визначений у КУпАП; 8) підставою застосування адміністративного затримання завжди є правова норма; 9) застосовувати адміністративне затримання правомочні не всі державні органи і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами; 10) відсутнє службового підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративного затримання та особами, щодо яких застосовуються такий обмежувальний захід; 11) адміністративне затримання є тимчасовим засобом, застосування якого обмежується строком, визначеним у законі.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. Пособие. Харків: Одиссей, 2006. 352 с.
2. Котенко Т.А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені працівниками податкової міліції. URL: [http://esteticamente.ru/portal/Soc\\_Gum/Nvknuvs/2010\\_6/kotenko.htm](http://esteticamente.ru/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2010_6/kotenko.htm).
3. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Львів : Растр-7, 2017. 220 с.

4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Москва: Норма, 2005. 800с.
5. Круглов В.О. До питання про вдосконалення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Юридичний вісник*. 2012. № 2 (23). С. 51–55.
6. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240–248.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 у редакції від 02.10.2013. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
8. Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text>
9. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 (справа про строки адміністративного затримання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text>