

5. Макаренко В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю / В. Макаренко // Право України. — 2001. — № 2. — С. 114–117.

6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року № 3671-VI // Відомості Верховної Ради. — 2012. — № 16. — Ст. 146.

7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 752 с.

**ШОПТЕНКО С. С.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри юридичних дисциплін  
(Сумська філія Харківського національного  
університету внутрішніх справ)

УДК 342.9

### ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОВАДЖЕННЯХ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті визначено систему повноважень правоохоронних органів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Досліджено зміст та особливості повноважень правоохоронних органів. Проаналізовано нормативно-правові акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів при реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Визначено прогалини в правовій регламентації повноважень правоохоронних органів у досліджуваній сфері та запропоновано шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, повноваження, права, обов'язки, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

В статье определена система полномочий правоохранительных органов в производстве по делам об административных правонарушениях. Исследовано содержание и особенности полномочий правоохранительных органов. Проанализированы нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов при реализации производств по делам об административных правонарушениях. Определены пробелы в правовой регламентации полномочий правоохранительных органов в исследуемой сфере и предложены пути их устранения.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, полномочия, права, обязанности, производства по делам об административных правонарушениях.

The article defines the system of powers of law enforcement bodies in proceedings on cases of administrative offenses. The content and features of powers of law enforcement bodies were researched. The normative-legal acts regulating the activity of law-enforcement bodies in the implementation of proceedings in cases of administrative violations were analyzed. The gaps in the legal regulation of the powers of law enforcement bodies in the investigated sphere were identified and the ways of their elimination were proposed.

**Key words:** law enforcement bodies, powers, rights, duties, proceedings in cases of administrative violations.

**Вступ.** Охорона прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави, власності, прав та інтересів юридичних осіб є обов'язком держави в особі спеціально утворених правоохоронних органів. Саме на них державою покладено завдання із забезпечення законності та правопорядку на всій її території. Для належного виконання вказаних завдань правоохоронні органи наділено спеціальним комплексом прав та обов'язків, які дозволяють їм швидко та ефективно реагувати на будь-які загрози правопорядку в державі, вчинені або підготовлені правопорушення чи злочини. Одним із важливих напрямків правоохоронної діяльності, що вимагає чіткої регламентації та неухильного виконання повноважень вказаних суб'єктів є



провадження у справах про адміністративні правопорушення як діяльність з розгляду та вирішення справ про вчинені адміністративні проступки, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, а також усунення причин і умов, які сприяли їх учиненню. На сьогоднішній день коло таких повноважень потребує комплексного дослідження з метою виявлення прогалин у чинному законодавстві з цього питання та надання пропозицій щодо їх усунення.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, О.М. Клюєв, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, О.М. Музичук, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші. У той же час повноваження правоохоронних органів при реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує додаткового комплексного дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення системи повноважень правоохоронних органів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити зміст та особливості повноважень правоохоронних органів; проаналізувати нормативно-правові акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів при реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення; визначити прогалини в правовій регламентації повноважень правоохоронних органів у досліджуваній сфері та запропонувати шляхи їх усунення.

**Результати дослідження.** Повноваження органів виконавчої влади є стрижнем для визначення їх компетенції, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій із правом делегування повноважень або без такого [1, с. 57]. Це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [2, с. 522]. Тобто повноваженнями є сукупність прав та обов'язків владного суб'єкта, що реалізуються ним під час нормативно регламентованої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Повноваження характеризуються тим, що вони: 1) визначають методи, форми, способи виконання покладених на відповідний державний орган завдань та функцій; 2) як правило, чітко закріплені в законодавчих актах, за винятком дискреційних повноважень; 3) є необхідною умовою для виконання завдань та функцій державними органами; 4) включають два елементи – права та обов'язки, із яких первинним (визначальним) виступають саме обов'язки [3, с. 149].

Повноваження правоохоронних органів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності характеризуються такими ознаками: закріплені в законодавстві, що регламентує таку діяльність; реалізуються у чітко визначеній сфері; застосовуються у встановлених процедурах; мають бути спрямовані на виконання поставлених перед нею завдань; за зловживання повноваженнями настає відповідальність.

Повноваження правоохоронних органів є комплексом їх прав та обов'язків, які характеризуються єдністю, яка полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, тому що вони повинні використовуватися в інтересах служби [4, с. 145]. Етимологія категорії «право» розкривається через такі її значення: 1) законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни; 2) система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю пануючого класу (в експлуататорському суспільстві) або всього народу (в соціалістичному суспільстві); 3) обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь; 4) наука, що займається юриспруденцією; правознавство; суд [5, с. 506].

Під правами в юридичному значенні прийнято розуміти надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, що забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин [6, с. 113–114].

Тобто правами правоохоронних органів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності є ті можливості, якими її наділила держава для повного, всебічного, об'єктивного та оперативного вирішення адміністративно-правових спорів.

Термін «обов'язок» тлумачиться як: те, чого треба беззастережно дотримуватись, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи із власного сумління; певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності тощо, що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [7, с. 813]. Під обов'язками правоохоронних органів у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності необхідно розуміти покладену на них державою та закріплену в законодавстві міру їх належної поведінки (активної або пасивної) у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, реалізація якої може супроводжуватися застосуванням заходів примусу.

Права та обов'язки є взаємозалежними та кореспондуючими одна одній правовими категоріями. Вони настільки тісно пов'язані між собою та взаємодоповнюють один одного, що в нормативно-правових актах законодавець досить часто їх не розмежує, а використовує комплексне поняття «повноваження».



З цього приводу В.В. Мозоль зауважує, що в нормативних актах більш доцільно вживати термін «повноваження», маючи на увазі, що останні складаються з обов'язків та прав, і розуміючи, що посадові обов'язки є первинними щодо прав, адже останні спрямовані на забезпечення їх реалізації [8, с. 88]. Ця думка знаходить підтвердження навіть у Конституції України, де закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9].

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), як основоположний акт у сфері притягнення до адміністративної відповідальності, чітко не закріпив повноваження правоохоронних органів щодо реалізації цього провадження. Вони викладені розмито та не відображають усіх можливостей та належних дій даних суб'єктів при вирішенні питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності. У той же час аналіз норм цього правового акта дозволяє виокремити наступні основні повноваження правоохоронних органів у досліджуваній сфері: розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 213 КУпАП); накладати адміністративні стягнення в межах наданих повноважень і лише під час виконання службових обов'язків (ст. 217КУпАП); своєчасно, всебічно, повно і об'єктивно з'ясувати обставини кожної справи (ст. 245КУпАП); забезпечувати виконання винесених постанов (ст. 245КУпАП); виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень (ст. 245КУпАП); збирати та оцінювати докази (ст.ст. 251-252 КУпАП); передавати матеріали прокурору або органу досудового розслідування, якщо при розгляді справи буде встановлено, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення (ст. 253 КУпАП); складати протокол про адміністративне правопорушення відповідно до встановлених вимог (ст. 254 КУпАП); доставляти порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення у випадках та в порядку визначеному законодавством (ст. 259 КУпАП); застосувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках та в порядку визначеному законодавством (ст.ст. 260-266 КУпАП); здійснювати підготовку до розгляду справи про адміністративне правопорушення (ст. 278); повідомляти особу у встановленому порядку про фіксацію в автоматичному режимі адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, вчиненого на належному йому транспортному засобі (ст. 279-4 КУпАП); з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [10] (ст. 280 КУпАП); надати копію постанови у справі про адміністративне правопорушення особі, щодо якої її винесено (ст. 285 КУпАП).

Як бачимо, цей перелік повноважень є узагальненим та не відображає всіх прав та обов'язків правоохоронних органів при реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Відсутній цей перелік і в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають порядок реалізації провадження для окремих правоохоронних органів. Така ситуація негативно відображається на їхній роботі. Відсутність чіткої правової регламентації повноважень цих суб'єктів досить часто має наслідком оскарження дій посадових осіб та винесених ними постанов. У зв'язку з цим на сьогоднішній день існує нагальна потреба у внесенні змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в напрямку чіткого закріплення повноважень правоохоронних органів на кожній із стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Особливо це стосується прав та обов'язків при застосуванні заходів примусового характеру, у тому числі для забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Окремі адміністративно-юрисдикційні повноваження правоохоронних органів при реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення закріплені в спеціалізованих законодавчих актах, що регулюють їх діяльність. Так, Законом України «Про Національну поліцію» визначено такі повноваження поліції у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності: виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживати заходів з метою виявлення адміністративних правопорушень; припиняти виявлені адміністративні правопорушення; вживати заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення; здійснювати своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання; доставляти у випадках і порядку, визначених законом, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; застосовувати такі превентивні заходи: перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису,



засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; застосування таких заходів примусу: фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї [11].

Закон України «Про Службу безпеки України» закріпив за цим правоохоронним органом повноваження зі складання протоколу про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проведення особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів, застосування інших передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [12].

У Митному кодексі України вказано, що посадова особа при розгляді справи про порушення митних правил зобов'язана з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують та/або обтяжують відповідальність, чи є підстави для звільнення особи, що вчинила правопорушення, від адміністративної відповідальності, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [13]. Для забезпечення реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення Державна фіскальна служба наділяється такими повноваженнями: складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати провадження у справах; збирати та оцінювати докази; у випадках, визначених законодавством, з метою припинення порушення митних правил, встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, здійснювати адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення; витребувати документи або їх копії, необхідні для провадження у справі про порушення митних правил; опитувати осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб; пред'являти товари, транспортні засоби і документи для впізнання; тимчасово вилучати товари та транспортні засоби у випадках, встановлених у Кодексі; здійснювати митне обстеження; брати проби та зразки для проведення дослідження.

Крім того, представник фіскальної служби має право ознайомлюватися з документами, долученими до справи, робити з них витяги або знімати копії, одержувати копії рішень, постанов, ухвал суду, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, ставити запитання іншим особам, які беруть участь у справі, заявляти клопотання та відводи, давати усні та письмові пояснення суду, подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, які беруть участь у справі, ознайомлюватися з журналом судового засідання, знімати з нього копії та подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, прослуховувати запис фіксування судового засідання технічними засобами, робити з нього копії, подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, оскаржувати рішення, постанови і ухвали суду, користуватися іншими процесуальними правами, встановленими законом [13].

Державна прикордонна служба України в рамках провадження у справах про адміністративні правопорушення має такі повноваження: виявлення та припинення адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, здійснення провадження у справах про них згідно із законами; виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб і плавзасобів до моменту їх передачі органам прикордонної охорони або іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду; вимагати від фізичних осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Державної прикордонної служби України; у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів; здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами; здійснювати на підставах та в порядку, установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей; тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях; застосовувати фізичну силу, використовувати службових собак, а також зберігати, носити спеціальні засоби і зброю, використовувати і застосовувати їх самостійно або у складі підрозділів у випадках та порядку, визначених законодавством [14].

Аналіз указаних повноважень правоохоронних органів при реалізації ними проваджень у справах про адміністративні правопорушення дозволяє зробити висновок, що вони є практично ідентичними та у своїй сукупності становлять комплекс прав та обов'язків із виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення та усунення причин і умов, що сприяли їх учиненню. Крім того, враховуючи специфіку правоохоронної діяльності, кожен із них наділяється спеціальними повноваженнями із застосування заходів примусового порядку, спрямованих на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та притягнення вин-



них осіб до адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим повноваження правоохоронних органів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення доцільно викласти в основоположному нормативно-правовому акті в цій сфері, а саме в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Дослідження чинного законодавства з питань закріплення адміністративно-юрисдикційних повноважень правоохоронних органів також дозволив виявити ряд колізій між загальним та спеціальними нормативно-правовими актами. Так, в переліку суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративне затримання, визначеному в статті 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відсутня Державна фіскальна служба України, якій відповідно до статті 507 Митного кодексу України надано повноваження у випадках, визначених законодавством, із метою припинення порушення митних правил, встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, здійснювати адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення [13]. У зв'язку з цим статтю 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення доцільно доповнити ще одним суб'єктом, уповноваженим здійснювати адміністративне затримання – Державною фіскальною службою України.

**Висновок.** Таким чином, повноваження правоохоронних органів при реалізації проваджень у справах про адміністративні правопорушення на сьогоднішній день чітко не визначені в жодному нормативно-правовому акті. Основоположним нормативно-правовим актом із досліджуваного питання є Кодекс України про адміністративні правопорушення. В умовах реформування правоохоронної системи держави його норми вимагають систематизації та удосконалення, а також приведення їх у відповідність до інших законодавчих актів. Потребує уточнення система правоохоронних органів, уповноважених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, необхідно замінити у статті 234-2 КУпАП органи доходів і зборів на Державну фіскальну службу України. Також доцільно в Кодексі визначити загальні повноваження правоохоронних органів із розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення та особливості їх реалізації, особливо тих, які пов'язані з обмеженням прав та свобод людини.

#### Список використаних джерел:

1. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О.Д. Крупчан // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29). – С. 47–59.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2004. – Т.6: Т–Я. – 2004. – 672 с.
3. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Фелик. – Х., 2017. – 480 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
5. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І.К. Білодід (голова) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 7. – 741 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А.О. Дутко. – Львів 2010. – 229 с.
8. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Мозоль. – Ірпінь, 2009. – 206 с.
9. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X// Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122
11. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40-41. – ст.379
12. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382
13. Митний кодекс України: Закон, Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552
14. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 208/

