

## РОЗДІЛ 10

# СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/115>

### ОРГАНИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ

### THE BODIES OF THE PRE-JUDICIAL INVESTIGATION IN THE CASES ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Буряченко О.А., ад'юнкт кафедри публічного управління та адміністрування

*Національна академія внутрішніх справ*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання функціонування органів досудового розслідування в справах про адміністративні провадження. Зазначено, що питання адміністративно-правового статусу органів досудового розслідування Національної поліції України є актуальним і потребує виняткової уваги. Перелічено характерні риси адміністративного провадження, вказані різні погляди на поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення. В статті зазначено, що компетенцію органів досудового розслідування Національної поліції України характеризують з задач, які покладаються на них: забезпечення публічного порядку та безпеки; охорона прав і свобод людини, захист законних інтересів населення та держави; протидія злочинності; надання послуг, визначених за законом. Для органів державної влади в теорії компетенції виокремлено стандартні повноваження, які характерні й органам досудового розслідування Національної поліції, а саме: керування; управління; прийняття рішень та участі; нормування; організація; розробка; координування та контроль; заборона та надання вказівок. Досліджено особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції як центрального органу виконавчої влади. З метою виконання своїх функцій в ході досудового розслідування слідчі органів Національної поліції користуються специфічними засобами та прийомами діяльності, виступаючи від імені країни. Окреслено коло специфічних ознак компетенції органів досудового розслідування Національної поліції України й окреслено проблему їх діяльності у рамках притягнення особи до адміністративної відповідальності. У статті також зафіксовано, що адміністративно-правові форми діяльності органів досудового розслідування є зовнішнім вираженням суті методів забезпечення здійснення своїх функцій органами досудового розслідування Національної поліції, що передбачають існування законодавчого підґрунтя для реалізації визначених повноважень даних органів, прав та свобод населення, гарантування їх дотримання, а також публічної безпеки та порядку.

**Ключові слова:** досудове розслідування, адміністративне провадження, відповідальність, Національна поліція, слідчий, юрисдикція, правове регулювання.

The article is devoted to highlighting one of the actual theoretical and methodological problems of administrative law regarding the functioning of pre-trial investigation bodies in the cases on administrative proceedings. It is noted that the issue of the administrative and legal status of pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine is urgent and requires exceptional attention. The characteristic features of administrative proceedings are listed, namely: drawing up protocols, using preventive measures, interviewing witnesses, making a decision, issuing a resolution and its appeal, etc. Various views on the concept of proceedings in cases of administrative offenses are indicated. The article states that the competence of the pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine should be characterized by the tasks entrusted to it, that is, ensuring public order and security; protection of human rights and freedoms, protection of the legitimate interests of the population and the state; combating crime; provision of services defined by law. For state authorities in the theory of competence, standard powers are singled out, which are also characteristic of pre-trial investigation bodies of the National Police, namely: management; administration; decision-making and participation; normalization; organization; development; coordination and control; prohibition and provision of instructions. The peculiarities of the administrative and legal status of the National Police as a central body of executive power have been studied. In order to perform their functions during the pre-trial investigation, investigators of the National Police use specific means and methods of activity, acting on behalf of the country. The range of specific features of competence of the pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine is outlined. The article also notes that the administrative and legal forms of activity of pre-trial investigation bodies are an external expression of the essence of the methods of ensuring the performance of their functions by the pre-trial investigation bodies of the National Police, which provide for the existence of a legislative basis for the implementation of the specified powers of these bodies, the rights and freedoms of the population, guaranteeing their observance, and public safety and order.

**Key words:** pre-trial investigation, administrative proceedings, responsibility, National Police, investigator, jurisdiction, legal regulation.

**Актуальність проблеми дослідження.** В актуальному середовищі будови в Україні правової, демократичної держави, інститут адміністративного провадження в особі уповноважених органів судової та виконавчої влади призваний забезпечити виконання однієї із найголовніших задач країни – гарантування можливості належної реалізації прав та законних інтересів особи і громадянина, здійснення їх захисту.

На сьогоднішній день в нашій країні все ще продовжується процес реформування та удосконалення Національної поліції, що потребує чіткого законодавчого регулювання. Діяльність цього органу вимагає визначення адміністративно-юрисдикційної компетенції. На жаль, чіткого визначення адміністративної компетенції для органів досудового розслідування немає, через те що розвиток

законодавчої бази в адміністративній галузі та прагнення до формування європейської сучасної держави випереджає науку адміністративного права.

Утім питання адміністративно-правового статусу органів досудового розслідування Національної поліції України є актуальним і потребує виняткової уваги, тому що від якості організації, належного адміністративно-правового забезпечення та результативності функціонування даних органів, як і загалом органів досудового розслідування в Україні, залежать оперативність, об'єктивність і повнота розслідування, ефективність і якість кримінального провадження й судочинства, досягнення відповідної мети і виконання задач.

**Виклад основного матеріалу.** Для кожного адміністративного провадження характерні певні риси, а саме:

складання протоколів, вживання запобіжних заходів, прийняття рішення, винесення постанови та її оскарження тощо. Проведення повсякчас є системою послідових процесуальних дій, які є специфічним способом реалізації та забезпечення матеріальних норм адміністративного права; відбуваються на засадах та в межах нормативно-правової регламентації.

Проведення у справах про адміністративні правопорушення є одним із видів адміністративного процесу, являє собою врегульовану нормами адміністративно-процесуального законодавства діяльність уповноважених органів, яка направлена на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [9, с. 183].

На думку С. О. Короєд проведення в таких справах є одним із реальних типів адміністративно-юрисдикційної діяльності процесуального характеру, яке має місце як у позасудовому, так і в судовому порядку. Будучи елементом проведення в справах про адміністративні проступки, судовий розгляд цих справ є порівняно незалежним процесуальним явищем, існування якого обумовлено особливим суб'єктом – судом, що здійснює правосуддя (а не управлінську діяльність) у вказаних справах, а також специфічним порядком їх розгляду й вирішення порівняно з іншими юрисдикційними органами.

Проведення в справах про адміністративні правопорушення є регульованою засадами адміністративно-процесуального законодавства діяльністю уповноважених органів, яка направлена на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Проведення в справах про адміністративні правопорушення аналізується в таких сутностях: як окремий, незалежний інститут правозастосовної діяльності державних органів влади та як інструмент регламентації суспільних відносин за допомогою застосування адміністративних санкцій [5, с. 5].

Ю. П. Битяк зазначає, що проведення в справах про адміністративні правопорушення є колом послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках інших суб'єктів, які відповідно до правил адміністративного законодавства реалізують заходи, направлені на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови. На думку С. Т. Гончарука, проведення у справах про адміністративні правопорушення є системою виконуваних компетентними суб'єктами, на базі закону, процесуальних дій стосовно вирішення справ про адміністративні правопорушення. І. А. Галаган, вивчаючи проведення в справах про адміністративні правопорушення, вказав, що це окреме процесуальне явище в межах системи адміністративно-процесуального права, якому характерні особливі риси й прикмети, якими воно відрізняється від усіх інших адміністративних проваджень [8, с. 36].

Відповідно до ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення органи Національної поліції розглядають справи про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що у компетенції органів досудового розслідування Національної поліції, виражається правосуб'єктність державного органу як колективного суб'єкта правовідносин. Тому, компетенція державного органу – це комплекс зафіксованих у законах владних повноважень, юридичної відповідальності та частин відання.

Компетенцію органів досудового розслідування Національної поліції України слід розпочати характеризувати з задач, які покладаються на неї:

- забезпечення публічного порядку та безпеки;
  - охорона прав і свобод людини, захист законних інтересів населення та держави; протидія злочинності;
  - надання послуг, визначених за законом [6, с. 259–260].
- Повноваження презентовані саме системою прав та обов'язків, через те що при виконанні повноважень

досудового розслідування Національна поліція має право втребувати від інших осіб дотримання відповідних правил поведінки, право самостійного розгляду справ, які знаходяться в їх компетенції, а з іншого – повинні виконувати свої обов'язки, за невиконання яких настає юридична відповідальність.

Для органів державної влади в теорії компетенції виокремлено стандартні повноваження, які характерні й органам досудового розслідування Національної поліції, а саме:

- керування;
- управління;
- прийняття рішень та участі;
- нормування;
- організація;
- розробка;
- координування та контроль;
- заборона та надання вказівок.

Державні органи влади використовують свої повноваження в рамках законодавчо окреслених функцій та на певній стадії [6, с. 261].

Адміністративно-правовим статусом Національної поліції України є ієрархічне розташування поліції в системі публічної влади. Положення визначене комплексом адміністративно-правових норм, якими сформульовано особливі риси та функції працівників Національної поліції, як-от, Законом України «Про Національну поліцію» та рядом інших нормативних актів, що регулюють статус працівника поліції.

Особливостями адміністративно-правового статусу Національної поліції як центрального органу виконавчої влади є:

- адміністративно-правові відносини постають в галузях забезпечення громадської безпеки та порядку, охорони інтересів країни та суспільства в цілому та прав і свобод людини зокрема, протидія злочинності;
- регламентація прав та обов'язків, компетенцій та відповідальності або правообмежень адміністративно-правовою нормою;
- правообмеження та відповідальність, аналізуючи їх як сегменти адміністративно-правового статусу, вони мають особливість встановлення та реалізації, що залежить від приналежності суб'єкта надання послуг до рядів поліції чи органу державної влади;
- для правового статусу Національної поліції притаманна присутність компетенцій [7, с. 81].

Розглядаючи дане питання, виняткову увагу слід звернути на Закон України «Про Національну поліцію». Слід вказати, що част. 1 ст. 1 визначає Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує охорону прав і свобод людини, протидіє злочинності, підтримує публічну безпеку та порядок. Елементи правового статусу становлять законні інтереси, права та свободи співробітників Національної поліції, розкриваючи цим самим їх положення в суспільстві та країні. Утім, працівникам Національної поліції притаманні характерні типи прав та свобод, а також законних інтересів, через те що вони належать до соціальної групи, ціллію якої є оборонна функція країни, та наділені державно-владними повноваженнями. Повноваження працівників Національної поліції перелічені в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію».

Так, органи досудового розслідування, що є структурними підрозділами Національної поліції втілюють в життя діяльність з ціллю відвертання вчинення правопорушень, реалізують досудове розслідування в межах компетенції, визначених законодавством, [2] а саме в провадженнях, у складі яких наявні суспільно-небезпечні діяння, а також в ході розслідування наштовхуються на ситуації відсутності складу кримінального правопорушення та наявності в діях особи складу адміністративного правопорушення.

З метою виконання своїх функцій в ході досудового розслідування слідчі, дізнавачі органів Національної поліції користуються специфічними засобами та прийомами діяльності, виступаючи від імені країни. Побуває кілька міркувань правознавців з приводу ролі та функцій слідства та слідчих органів досудового розслідування. Наприклад, Ю. П. Єрьоменко гадає, що слідчі органи як окремий тип сформувалися за допомогою існування самостійного виду діяльності – досудового слідства. А на думку Л. Д. Кудінова та М. К. Гурського, слідчий апарат – незалежна похідна від загальної функції судочинства. Доволі слушним є міркування Є. Д. Лук'янчикова, який твердить, що перебування органів досудового розслідування у будь-якому відомстві спричинює його управління тими ж адміністративними методами, що й інші правоохоронні методи, а це є неприпустимим, беручи до уваги особливий правовий статус слідчого [7, с. 83–84].

Діяльність слідчого, дізнавача як службової особи правоохоронних органів повинна в абсолютному повному розмірі регламентуватись адміністративно-правовими нормами, до яких належать норми, якими керуються у процесі управління слідчими підрозділами, підрозділами дізнання відносно внутрішньої та зовнішньої галузі діяльності; норми стосовно поділу функцій між ними; норми щодо поділу функціональних обов'язків; норми щодо впровадження науково обґрунтованих прийомів і засобів розслідування кримінальних, адміністративних правопорушень органами досудового розслідування; норми щодо забезпечення взаємодії слідчих з іншими працівниками правоохоронних органів в галузі належного та вчасного розслідування кримінальних, адміністративних правопорушень.

Система адміністративно-правового забезпечення діяльності органу досудового розслідування має визначати не тільки розслідування кримінальних проваджень, а й регламентацію процедури притягнення до адміністративної відповідальності, обумовленої виключенням у діяній особі складу кримінального правопорушення, що за своїм характером тягне обов'язок застосування заходів впливу органами виконавчої влади. А для цього необхідно встановити чітку координацію між правоохоронними органами, забезпечення якісної правової підготовки спеціалістів органів досудового розслідування, підвищення рівня їх кваліфікації та професійної досконалості, організацію відповідно до КПК та законів України розгляду і вирішення проваджень досудового розслідування кримінальних правопорушень, та регламентацію повноваження, щодо застосування ними мір адміністративної відповідальності. Це є правовою запорукою забезпечення режиму законності в розслідуванні та гарантування захисту законних прав та інтересів громадян і безпосередньо країни.

Проте нині не існує типової законодавчої бази, де б чітко визначалися повноваження, відповідальність і адміністративні процедури діяльності органів досудового розслідування Національної поліції в зазначеному напрямку. Передусім це пов'язано з тим, що швидкість реформування громади, країни, економічних зв'язків суттєво випереджають підготовку і видання законодавчих актів, більшість з яких не відповідають актуальним умовам, а іноді навіть негативним чином здійснюють вплив на діяльність слідчого апарату [4, с. 158–159].

Згідно з п. 8 ч. 2 ст. 40 КПК України слідчий органу досудового розслідування уповноважений, зокрема, приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК, у тому числі щодо закриття кримінального провадження за наявності підстав, передбачених у ст. 284 КПК України. Адже, до завдань кримінального провадження, серед іншого, належать, щоб жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була під-

дана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

У випадку встановлення під час досудового розслідування, що розслідувана подія має кваліфікуватися як адміністративне, а не як кримінальне правопорушення, а також, зокрема, за наявності обставин, що свідчать про відсутність в діях особи складу кримінального правопорушення, слідчий має узгодити з керівником органу досудового розслідування рішення про закриття кримінального провадження.

Слідчий уповноважений здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, кваліфіковані за частиною четвертою ст. 184, ст. 185–4 та 185–11 КУпАП, у випадку виявлення ознак яких, він у відповідності до статті 255 КУпАП є суб'єктом провадження у цих справах. Тому, за винятком вищезазначених статей, у разі виявлення ознак інших адміністративних правопорушень та за наявності відповідних підстав до закриття кримінального провадження, слідчий має винести постанову про закриття кримінального провадження та направлення матеріалів на адресу суб'єкта, уповноваженого здійснювати провадження у справі про відповідне адміністративне правопорушення. Відомості про закінчення досудового розслідування вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань [3, с. 12–13].

Компетенція органів досудового розслідування Національної поліції України має коло специфічних ознак:

- коло владних повноважень, визначене на рівні держави, які делеговані слідчому, дізнавачу як представнику державної влади України;
- вільне володіння та прикладне застосування правових знань у роботі;
- наявність практичних навичок та вмінь в кримінально-процесуальних взаємовідносинах.

Та утім, на сьогоднішній день, за умови підвищеного навантаження на слідчих, дізнавачів пов'язаного зі скороченням повноважень оперативних підрозділів, прослідковується критичність стану в розслідуванні правопорушень. Це пов'язано з некомпетентністю працюючих службовців, в тому числі в галузі адміністративного права, відсутністю усвідомлення їхніх повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за відсутності кримінальної. Передусім, це також пов'язане з об'єктивними причинами процесу навчання кандидатів до органів досудового розслідування. Також процес взаємодії органів досудового розслідування з іншими відіграє чимале значення, діяльності яких має бути на належному рівні налагоджена, відповідальність за формування якої несуть начальники органів досудового розслідування та територіальних органів. Зазначимо, щодіничим КПК України було дещо розширено повноваження слідчих підрозділів щодо їх взаємодії з іншими підрозділами, це спричинило набуття самостійності слідчого в проведеному досудового розслідуванні та вцілому проблему не вирішило [7, с. 95].

Слідчим органів Національної поліції варто пам'ятати про регламентацію строків накладення адміністративного стягнення у ст. 38 КУпАП. Зокрема, що в разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження. За загальним правилом, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відпо-

відно до КУпАП підвідомчі суду (судді). Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у ч. 3 і ч. 4 ст. 38 КУпАП [3, с. 7].

**Висновки.** Проведення у справах про адміністративні правопорушення є комплексом процесуальних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами та посадовими особами у зв'язку з вчиненням особою адміністративного правопорушення та направлені на притягнення такої особи до відповідальності у вигляді правообмежень. При цьому проведення у справах про адміністративні правопорушення можна розглядати у кількох сутностях: як окремий тип правозастосовної діяльності органів державної влади; як інструмент регламентації суспільних відносин за допомогою застосування адміністративних санкцій.

Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України є системною категорією з виразною структурою, яка регламентує взаємовідносини органів досудового розслідування Національної поліції України між собою та іншими суб'єктами правоохоронної системи, установлюючи місце кожного з них, положення та характер взаємодії між ними на основі законодавчого визначення її регламентації системи корес-

понуючих прав та обов'язків, компетенції і юридичної відповідальності, гарантій їх реалізації.

Адміністративно-правові форми діяльності органів досудового розслідування є зовнішнім вираженням суті методів забезпечення здійснення своїх функцій органами досудового розслідування Національної поліції, що передбачають існування законодавчої основи для реалізації визначених повноважень даних органів, прав та свобод населення, гарантування їх дотримання, а також публічної безпеки та порядку, а саме:

- закріплення прав і обов'язків (нормотворча форма);
- узгодження інтересів усіх учасників правовідносин у межах своєї компетенції (регулятивна форма);
- реалізація закріплених на законодавчому рівні прав, обов'язків та гарантій (правозастосовна форма).

Таким чином власний практичний досвід та аналіз понять, ознак проваджень в справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-правових засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції, їх місце, повноваження та функції висвітлює потребу створення єдиного підходу щодо повноважень та обов'язків слідчих, дізнавачів під час застосування інституту адміністративної відповідальності у ході досудового розслідування кримінальних проваджень. Це надасть можливість ефективно реалізувати процесуальні права і захищати процесуальні інтереси, виконуючи відповідну процесуальну функцію органами досудового розслідування Національної поліції України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення 8073<sup>1</sup>-X від 07.12.1984 року : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2022).
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 27.12.2022).
3. Бабанін С. В., Голобородько Д. В., Захарко А. В. та інші. Повноваження та обов'язки слідчого під час застосування інституту адміністративної відповідальності у ході досудового розслідування кримінальних проваджень, у тому числі у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення: методичні рекомендації. Дніпро : ДДУВС, 2018. 34 с.
4. Галуцько В. М. Окремі аспекти поняття «адміністративно-правове забезпечення» діяльності слідчого. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип. 5. 2016. С. 157–159.
5. Короєд С. О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К. : НУВСУ, 2009. 17 с.
6. Музичук О. М., Нікуліна А. Г. Компетенція органів досудового розслідування національної поліції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 259–264.
7. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми: СумДУ, 2017. 241 с.
8. Фазикош О. В. Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення та його принципи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35 (1.3). С. 36–40.
9. Фазикош О. В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 189–191.