

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 343.123.12(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-1-2-13

**О.Ф. КОБЗАР,**

*доктор юридичних наук, професор,  
начальник кафедри забезпечення державної безпеки Київського факультету  
Національної академії Національної гвардії України  
ORCID: 0000-0002-5422-235X*

**М.Ю. РОМАНОВ,**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ (м. Київ)  
ORCID: 0000-0003-2443-7744*

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ДІЗНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано організаційно-правові засади здійснення функцій підрозділами дізнання Національної поліції України. Досліджено поняття організаційно-правових засад, функцій та стан їх нормативно-правового забезпечення в контексті функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України. Досліджено сутність функцій підрозділів дізнання Національної поліції України, що закладено в чинному законодавстві України та запропоновано власні шляхи оптимізації їх виконання. Проаналізовано окремі позиції українських учених, що характеризують поняття організаційно-правових засад та сутність їх функціонування в контексті виконання функцій, що покладено законодавством на конкретний орган виконавчої влади – Національну поліцію України загалом і базовий для здійснення досудового розслідування кримінальних проступків підрозділ – управління дізнання (у тексті – підрозділи дізнання). Акцентовано увагу на тому, що чинне нормативно-правове забезпечення у сфері функціонування підрозділів дізнання з точки зору організації роботи відповідного підрозділу, частково забезпечує їх необхідними нормативними засадами. У свою чергу, коротко надано характеристику поняття нормативного забезпечення (унормування) в контексті організаційних засад функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України. Детально досліджено окреслені у чинному законодавстві функції, що покладаються на підрозділи дізнання Національної поліції України, надано розширене тлумачення кожної функції окремо та запропоновано власне бачення її реалізації в контексті оптимізації роботи відповідного підрозділу, а також утвердження інституту прав і свобод людини і громадянина. У висновках сформульовано загальні та конкретні положення щодо оптимізації роботи підрозділів дізнання Національної поліції України в контексті підвищення якості виконання покладених функцій та зміцнення нормативної регламентації організаційно-правових засад функціонування відповідних підрозділів загалом та в контексті оптимізації їх інституційної спроможності реагувати на виклики суспільства зокрема.

*Ключові слова: функції, дізнання, генеза, поняття, нормативне забезпечення.*

**П**остановка проблеми. Рівень забезпеченості правами і свободами людини і громадянина є індикатором демократичності та розвиненості будь-якої держави світу. Поряд із цим євроінтеграційний курс України обумовлює розвиток інститутів демократії, дотримання принципу верховенства права та укріплення основ правової державності.

Сутність верховенства права та правової держави крізь призму забезпечення прав людини і громадянина полягає у виключній спрямованості державної політики на благо суспільства.

пільства та окремих його представників. Враховуючи те, що права і свободи кожної людини є найвищою соціальною цінністю, їх охорона і захист є питаннями першочергової важливості.

Система органів правопорядку в Україні є досить розгалуженою, проте боротьбу з основною частиною посягань на права і свободи людини і громадянина здійснює Національна поліція України, що є центральним органом виконавчої влади.

Національна поліція України, здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до своєї підслідності, які складають більшу частину статей Кримінального кодексу України, що з урахуванням складної системи реєстрації кримінальних правопорушень та об'ємного процесу їх досудового розслідування обумовило необхідність диференціації всіх кримінальних правопорушень на легкі (кримінальні проступки) та тяжкі (злочини).

У свою чергу, з метою розвантаження слідчих Національної поліції України було запущено роботу підрозділів дізнання Національної поліції України та запроваджено відповідний інститут.

Їх діяльність регламентується нормативно-правовими актами, що визначають основи організації, спрямованість діяльності та окремі елементи механізму функціонування. Проте питання організації роботи відповідних підрозділів, їх нормативно-правове забезпечення в частині реалізації функцій та фундаментальні аспекти функціонування відповідного інституту загалом залишаються відкритими.

**Стан дослідження.** Питання функцій як елемента організаційно-правового забезпечення функціонування органів охорони та захисту правопорядку неодноразово поставали об'єктом у дослідженнях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: І. Беспалько, В. Глушкова, Н. Горбової, В. Дрозд, О. Дрозда, Д. Заброди, В. Захарової, Д. Кисленко, О. Кобзаря, А. Коваленка, А. Колодія, А. Крищенко, З. Куньча, Л. Наливайко, С. Патюка, М. Погорецького, О. Проневича, Д. Приймаченка, Н. Рибалки, В. Філіпової, К. Хомайко, К. Христенко, М. Цуцкірідзе, С. Чернявського, П. Шаганенка, Ю. Шемшученка, В. Шинкарука та ін.

**Метою статті** є здійснення наукового дослідження щодо з'ясування на підставі наукових позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників і положень нормативно-правових актів проблемних питань здійснення функцій підрозділами дізнання Національної поліції України та пошук шляхів їх вирішення.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, серед яких, зокрема: аналіз підходів до розуміння поняття та сутності функцій; окреслення поняття та сутності нормативно-правового забезпечення в контексті організаційно-правових засад; з'ясування переліку функцій підрозділів дізнання; окреслення сутності, значення та шляхів вирішення окремих аспектів реалізації функцій підрозділів дізнання в контексті забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

**Виклад основного матеріалу.** Питання організаційно-правового забезпечення підрозділів дізнання Національної поліції України постали наріжним каменем у дослідженнях учених з моменту створення відповідного підрозділу та внесення змін до чинного законодавства.

На сьогоднішній день управління дізнання Національної поліції України є органом, що уповноважений на розслідування кримінальних проступків і здійснює забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також виконання інших обов'язків, покладених на нього Кримінальним процесуальним кодексом України.

Функції підрозділів дізнання Національної поліції України виступають їх орієнтиром та визначають спрямованість завдань, тому, на нашу думку, їх дослідження є важливим в контексті аналізу організаційно-правових засад функціонування відповідного інституту.

Учені зазначають декілька підходів до розуміння поняття функцій, що і пропонується, перш за все, дослідити. У свою чергу, важливість дослідження відповідної компоненти полягає у належному з'ясуванні її сутності та змісту з метою подальшого імплементації крізь призму законодавства України.

Як визначають філософські довідкові джерела, функція (від лат. *functio* – здійснення, виконання) – це багатозначний термін, що передбачає таке відношення між елементами,

за якого зміна одного зумовлює зміну іншого [1], що дає підстави стверджувати про взаємообумовленість сутності функцій у їх сучасному розумінні з завданнями, на реалізацію яких вони спрямовані.

Водночас, на думку О. Проневич та А. Крищенко, функція – це робота когось або чогось, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чогось або, схоже за змістом – діяльність, роль об'єкта в межах певної системи; роль, значення (призначення) чогось [2, с. 121–128; 3].

Таким чином, на підставі проаналізованих інтерпретацій поняття функцій в контексті організаційно-правового забезпечення підрозділів дізнання Національної поліції України та в межах адміністративно-правової науки належить аргументувати, що вони є взаємообумовленими з поставленими завданнями окремими видами адміністративної та процесуальної діяльності.

А. Крищенко деталізує, що функції охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення мети, а функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій [2, с. 121–128].

Поряд із цим питання нормативно-правового забезпечення організаційно-правових засад, що виступають практичним відображенням зазначеної попередньо теоретичної категорії, цілком висвітлюють сутність однієї з її ознак – «унормованості».

Як зазначається, у ході тлумачення нормативного забезпечення антикорупційної діяльності, нормативно-правовим забезпеченням є правові механізми, які існують на національному рівні, що мають обов'язковий і примусовий характер та складаються з національних законів і правил, договірних зобов'язань [4]. У той же час належить підкреслити, що нормативно-правове забезпечення має ознаку, яка передбачає обов'язковість дотримання належної та визначеної законом процедури щодо встановлення (унормування) зазначених правил.

Поряд із цим більш детально про функції підрозділів дізнання Національної поліції України дозволяє говорити їх чинне нормативно-правове забезпечення. Так, до основних функцій, відповідно до Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України, віднесено, наприклад, такі.

1. Аналіз практики досудового розслідування кримінальних проступків, організації і результатів діяльності дізнавачів, внесення на основі цього в установленому порядку пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності підрозділів дізнання [5].

Ця організаційно-правова діяльність дасть змогу більш ефективно відслідковувати позитивні та негативні тенденції в системі досудового розслідування кримінальних проступків і за нагоди давати об'єктивні та зважені пропозиції щодо оптимізації роботи відповідної інституції.

Так, наприклад, М. Погорецький, провівши власне дослідження та аналіз судової практики щодо застосування положень Кримінально-процесуального кодексу 1960 р., дійшов висновку, що порядок розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність начальника органу дізнання, особи, яка здійснює дізнання, начальника слідчого підрозділу, слідчого, прокурора повинен бути передбачений у проєкті нового Кримінального процесуального кодексу України. Такий висновок науковця, поміж іншого, базувався і на наявності судової практики щодо розгляду скарг зазначеної категорії у порядку адміністративного судочинства [6, с. 129]. Доречно підкреслити, що саме в результаті реалізації наведеної раніше функції щодо аналізу практики досудового розслідування було запропоновано оптимізувати інститут розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність процесуальних (або адміністративних) осіб.

2. Вжиття заходів з підвищення якості дізнання і дотримання його строків [5]. Ця функція, перш за все, спрямована на реалізацію визначених у Кримінальному процесуальному кодексі України заходів щодо забезпечення швидкого, повного, об'єктивного та неупередженого досудового розслідування.

Водночас науковці звертають увагу на те, що дотримання процесуальних строків є одним із показників дотримання законності в кримінальному судочинстві, а учасники процесу мають потребу тільки в одному – у тому, щоб їх «проблеми» було вирішено оперативно [7].

3. Вивчення, узагальнення позитивного досвіду дізнання, упровадження його в практику підрозділів дізнання, розроблення сучасних методик розслідування окремих видів кримінальних проступків [5].

З цього приводу В. Образцов підкреслив, що методика розслідування злочинів вивчає закономірні особливості виникнення інформації про подію, яка сталася, та осіб, що її вчинили. На основі цих знань та закономірностей об'єктивної реальності вона розробляє загальні положення поділу та окремі методики [8, с. 27]. Належить також аргументувати, що з точки зору науки криміналістики в контексті інтелектуальної спроможності дізнавача щодо належної та високоякісної організації досудового розслідування – вивчення та узагальнення позитивного досвіду дізнання, а також впровадження його в практику відповідних підрозділів є питанням першочергової важливості.

4. Організація взаємодії підрозділів дізнання з іншими підрозділами Національної поліції України, слідчими та детективами інших правоохоронних органів; суб'єктами, що здійснюють судово-експертну діяльність; підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також прокурорами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [5].

Об'єктивну необхідність взаємодії, що зумовлюється водночас спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами, уповноваженими протидіяти злочинності, та відмінностями в їх функціональному та структурному стані, неодноразово досліджували авторитетні вітчизняні вчені [9, с. 27].

Взаємодію підрозділів дізнання з іншими підрозділами Національної поліції України та органами і підрозділами сил охорони правопорядку слід визначити як об'єктивну необхідність, що реалізується дізнавачем для розширення кола фактів, які дають підстави стверджувати про причетність до вчинення кримінального проступку тієї чи іншої особи, а також надалі стають аргументами у повідомленні особі про підозру.

5. Вивчення практики застосування дізнавачами норм права і розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України [5].

Вітчизняні вчені підкреслюють, що виходячи з основних проблем, які постають перед сучасним законодавцем, можна виділити такі основні системні елементи удосконалення законодавства, як якість, ефективність, гармонізація, систематизація та глобалізація законодавства.

Тому зазначена функція, перш за все, покладається на співробітників організаційно-методичних підрозділів дізнання Національної поліції України, що мають належні теоретичні знання для оцінки якості, гармонізації, систематизації та глобалізації законодавства, проте водночас ефективність найбільш продуктивно може бути також оцінена практичними співробітниками, що особисто стикаються із правовими колізіями та вимушені застосовувати інноваційні й нестандартні підходи для вирішення ситуацій, що утворились без шкоди принципам кримінального процесу та його завданням.

6. Забезпечення добору, розстановки і виховання кадрів для підрозділів дізнання, підвищення їх кваліфікації та професійної майстерності [5].

Для реалізації покладених на підрозділи дізнання функцій вітчизняна система освіти має забезпечити ефективну підготовку фахівців та створити дієву систему перекваліфікації поліцейських кадрів для роботи в підрозділах дізнання, а також підвищення кваліфікації дізнавачів Національної поліції України, що вже діють. Визначені завдання перш за все та найбільш ефективно може бути вирішено за умови використання інформаційних технологій.

Водночас розстановка є елементом кадрової політики, що включає в себе складний та комплексний процес спостереження за індивідуальною діяльністю дізнавачів, узагальнення результатів виконаних завдань та інших факторів, що визначають ефективність роботи й виконання поставлених завдань особі, яка обіймає конкретну посаду.

7. Організація відповідно до законодавства України розгляду і вирішення звернень громадян, які надходять у зв'язку з проведенням дізнання [5].

Вчені акцентують увагу, що «право громадян на звертання – це одне з найбільш важливих прав громадян», це право достатньо актуальне сьогодні, оскільки його здійснення допомагає реалізації та захисту інших прав і свобод людини і громадянина [10]. Водночас в контексті розгляду і вирішення звернень громадян які надходять у зв'язку із проведенням

дiзнання, належить чiтко розмежувати звернення процесуального та позапроцесуального характеру, оскільки залежно від цього передбачено рiзний механiзм реагування на них (зважаючи звiсно на те, що на загальних пiдставах будь-яке оформлене вiдповiдно до чинного законодавства звернення громадянина має бути вирiшено).

**Висновки.** Таким чином, на пiдставi проаналiзованих положень щодо визначення поняття функцiй пiдроздiлiв дiзнання Нацiональної полiцiї України та сутностi дефiнiцiї «нормативно-правове забезпечення», авторами було наведено додаткову аргументацiю стосовно спрямованостi та сутностi функцiй пiдроздiлiв дiзнання Нацiональної полiцiї України як одного з основних елементiв їх органiзацiйно-правових засад та аргументовано такі висновки:

1. Щодо поняття функцiй у контекстi органiзацiйно-правового забезпечення пiдроздiлiв дiзнання Нацiональної полiцiї України та в межах адмiнiстративно-правової науки належить аргументувати, що вони є взаємообумовленими з поставленими завданнями окремими видами адмiнiстративної та процесуальної дiяльностi.

2. Нормативно-правовим забезпеченням є юридичнi механiзми, що забезпечують спрямованiсть та визначенiсть державної та суспiльної полiтики у певному векторi, неодмiнно мають обов'язковий i прiмусовий характер та складаються iз Конституцiї України, Законiв України та iнших нормативно-правових актiв, прийнятих в установленому законом порядку.

3. Водночас в результатi аналізу функцiй як елемента органiзацiйно-правових засад пiдроздiлiв дiзнання Нацiональної полiцiї України належить аргументувати такі позицiї:

3.1. Аналiз практики досудового розслiдування кримiнальних проступкiв, органiзацiї i результатiв дiяльностi дiзнавачiв, внесення на основi цього в установленому порядку пропозицiй щодо пiдвищення ефективностi дiяльностi пiдроздiлiв дiзнання як функцiю пiдроздiлiв дiзнання може бути реалiзовано у спiсiб системного здiйснення iндивiдуального оцiнювання роботи дiзнавача шляхом рейтингування з урахуванням усiх об'єктивних, суб'єктивних факторiв).

3.2. Вживання заходiв з пiдвищення якостi дiзнання та дотримання його строкiв є функцiєю, що реалiзується здебiльшого керiвними ланками пiдроздiлiв дiзнання у спiсiб систематичного перевiряння стану досудового розслiдування за кожним конкретним кримiнальним проступком з урахуванням навантаженостi на одного дiзнавача.

3.3. Вивчення, узагальнення позитивного досвiду дiзнання, упровадження його в практику пiдроздiлiв дiзнання, розроблення сучасних методик розслiдування окремих видiв кримiнальних проступкiв, виражається у запозиченнi мiжнародного досвiду функцiонування пiдроздiлiв що здiйснюють досудове розслiдування щодо кримiнальних проступкiв.

3.4. Функцiя органiзацiї взаємодiї пiдроздiлiв дiзнання з iншими пiдроздiлами Нацiональної полiцiї; слiдчими та детективами iнших правоохоронних органiв; суб'єктами, що здiйснюють судово-експертну дiяльнiсть; пiдроздiлами, що здiйснюють оперативно-розшукову дiяльнiсть, а також прокурорами, якi здiйснюють нагляд за додержанням законiв пiд час проведення досудового розслiдування у формi процесуального керiвництва досудовим розслiдуванням, здiйснюється безпосередньо дiзнавачем у досудовому розслiдуваннi шляхом складання процесуальних документiв, що потребують погодження iз певним суб'єктом чи спрямованi на доручення проведення певних дiй, або мають на метi отримання дозволу на проведення певних процесуальних дiй.

3.5. Функцiя вивчення практики застосування дiзнавачами норм права i розроблення пропозицiй щодо вдосконалення законодавства України знаходить своє вiдображення у створеннi високоякiсного методичного забезпечення для пiдроздiлiв дiзнання Нацiональної полiцiї України, що сформовано з практики застосування дiзнавачами норм права, статистики щодо розслiдування кримiнальних проступкiв та iнших суттєвих факторiв, якi можуть оптимiзувати роботу вiдповiдного пiдроздiлу.

3.6. Забезпечення добору, розстановки i виховання кадрiв для пiдроздiлiв дiзнання, пiдвищення їх квалiфiкацiї та професiйної майстерностi слугує пiдґрунтям для подальшого розвитку iнституцiї дiзнання в Україні як органу, що уповноважений на здiйснення досудового розслiдування кримiнальних проступкiв i вiдображається в розробленнi програм навчання, курсiв з пiдвищення квалiфiкацiї та професiйної майстерностi, а також тренiнгiв, семiнарiв, практикумiв та створеннi iнших форматiв i алгоритмiв навчання дiзнавачiв та осiб, уповноважених на дiзнання в Нацiональнiй полiцiї України.

3.7. Організація відповідно до законодавства України розгляду і вирішення звернень громадян, які надходять у зв'язку з проведенням дізнання, що є деталізованим відображенням законодавства про звернення громадян до органів державної влади та набуває в цьому контексті специфіки зацікавленості осіб, що звертаються, оскільки вони можуть бути учасниками кримінального провадження, а також специфіки режиму доступу до інформації, яка існує в дізнавача, оскільки з точки зору кримінального процесуального законодавства, криміналістичної тактики та техніки не кожна інформація може бути відкрито в конкретний проміжок часу.

#### Список використаної літератури

1. Радлов Е.Л. Філософський словник логіки, психології, етики, естетики та історії філософії. 1911. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book18690/%20/#page/1/mode/1up>.
2. Крищенко А.Є. Завдання та функції Національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (103).
3. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 141–146. URL: <http://radnuk.info/statti/565-pranooh/or/14779-2011-01-19-02-35-05.html>.
4. The Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk/станданти-і-настанови/нормативно-правове-забезпечення/>
5. Про затвердження Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.05.2020 р. №405, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 03.06.2020 р. за № 491/34774. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-20#Text>
6. Погорецький М.А. Оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокурора. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. №25'2011. С. 123–130.
7. Христенко К.М. Строки досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. №1. С. 181–188. URL: [http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1\\_2018\\_Hrustenko.pdf](http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2018_Hrustenko.pdf).
8. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. Київ: Юридична думка, 2010. 1288 с.
9. Кобзар О.Ф. Взаємодія як вид соціальної діяльності в боротьбі зі злочинністю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. №3. С. 25–27.
10. Звернення громадян: поняття, процедура та правові аспекти регулювання. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2016. URL: <http://www.nusta.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/«ЗВЕРНЕННЯ-ГРОМАДЯН-ПОНЯТТЯ-ПРОЦЕДУРА-ТА-ПРАВОВІ-АСПЕКТИ-РЕГУЛЮВАННЯ».pdf>.