

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДІЗНАННЯ В УКРАЇНІ

Зінченко Сергій Олександрович,

orcid.org/0000-0002-7753-6159

аспірант кафедри конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету



Досліджено особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів дізнання в Україні. Проаналізовано систему нормативно-правових актів, що визначають правовий статус і повноваження органів дізнання. Встановлено, що законодавче регулювання діяльності органів дізнання характеризується значною фрагментарністю та відсутністю системного підходу. Виявлено суттєві прогалини у спеціальних законах про правоохоронні органи щодо регламентації повноважень дізнавачів. Розглянуто проблему замалої матеріально-технічного забезпечення підрозділів дізнання, що особливо загострилася в умовах воєнного стану. Визначено, що обмежене фінансування призводить до неможливості оновлення технічного оснащення, обмеження доступу до спеціалізованих баз даних і зниження ефективності документування правопорушень. Досліджено питання розмежування процесуальних повноважень між дізнавачами та слідчими. Встановлено наявність суттєвих обмежень у процесуальних правах дізнавачів, зокрема щодо самостійного звернення до слідчого судді із клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Проаналізовано проблему нерівнозначності правового статусу керівників органів досудового розслідування та дізнання. Виявлено невиправдане звуження кола керівників органів дізнання і обмеження їхніх управлінських можливостей. Запропоновано системне вирішення виявлених проблем шляхом розроблення і ухвалення Закону України «Про органи досудового розслідування», який має закріпити єдині стандарти процесуальної самостійності слідчих і дізнавачів. Обґрунтовано необхідність унесення комплексних змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо розширення процесуальних повноважень дізнавачів і керівників органів дізнання. Визначено, що запропоновані зміни дозволять забезпечити ефективне функціонування інституту дізнання під час розслідування кримінальних проступків, оптимізувати використання ресурсів правоохоронних органів. Сформульовано висновок про необхідність комплексного законодавчого врегулювання статусу органів дізнання для забезпечення ефективного виконання ними своїх функцій у системі кримінального судочинства України.

Ключові слова: органи дізнання, дізнавач, адміністративно-правовий статус, досудове розслідування, процесуальні повноваження, правоохоронні органи, кримінальне провадження.

Zinchenko Serhii. Administrative law status of investigation authorities in Ukraine

The peculiarities of administrative and legal regulation of inquiry bodies' activities in Ukraine have been studied. The system of legal acts determining the legal status and powers of inquiry bodies has been analyzed. It has been established that the legislative regulation of inquiry bodies is characterized by significant fragmentation and lack of a systematic approach. Significant gaps in special laws on law enforcement agencies regarding the regulation of inquiry officers' powers have been identified. The problem of insufficient material and technical support of inquiry units, which has become particularly acute under martial law, has been examined. It has been determined that limited funding leads to the impossibility of updating technical equipment, restricting access to specialized databases, and reducing the effectiveness of documenting offenses. The issue of delimitation of procedural powers between inquiry officers and investigators

has been studied. Significant restrictions in the procedural rights of inquiry officers have been established, particularly regarding independent appeals to the investigating judge with motions for the application of measures to ensure criminal proceedings. The problem of inequality in the legal status of heads of pre-trial investigation bodies and inquiry bodies has been analyzed. Unjustified narrowing of the circle of inquiry bodies' heads and limitation of their managerial capabilities have been revealed. A systematic solution to the identified problems through the development and adoption of the Law of Ukraine "On Pre-trial Investigation Bodies", which should establish uniform standards for procedural independence of investigators and inquiry officers, has been proposed. The necessity of making comprehensive amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the expansion of procedural powers of inquiry officers and heads of inquiry bodies has been substantiated. It has been determined that the proposed changes will ensure the effective functioning of the inquiry institution in investigating criminal misdemeanors and optimize the use of law enforcement resources. The conclusion about the need for comprehensive legislative regulation of the status of inquiry bodies to ensure their effective performance of functions in the criminal justice system of Ukraine has been formulated.

Key words: *inquiry bodies, inquiry officer, administrative and legal status, pre-trial investigation, procedural powers, law enforcement agencies, criminal proceedings.*

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове регулювання діяльності органів дізнання в Україні характеризується складною системою правових норм, які встановлюють засади функціонування органів досудового розслідування. К. Токарева й І. Сопілко досліджували питання адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних органів і дійшли висновку, що система правових принципів, на основі яких здійснюється впорядкування роботи правоохоронних органів, визначає методи, форми й основні функції зазначених органів [1, с. 214]. Варто підкреслити фундаментальне значення ст. 19 Конституції України. Відповідно до положень Основного закону, органи державної влади мають чітко визначені межі своєї діяльності. Вони повинні діяти лише у спосіб, передбачений законодавством України [2].

Уважаємо за необхідне зазначити, що система органів дізнання в Україні характеризується множинністю суб'єктів і розгалуженою структурою повноважень. Відповідно до п. 4¹ ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), дізнавач є службовою особою підрозділу дізнання. Така особа може працювати в органах Національної поліції, органах безпеки, Бюро економічної безпеки України, Державному бюро розслідувань і Національному антикорупційному бюро. Дізнавач уповноважений здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків у межах компетенції, визначеної законодавством [3]. На

наш погляд, таке розмаїття органів дізнання створює необхідність чіткого розмежування їхньої компетенції та встановлення механізмів взаємодії. Важливо підкреслити, що кожен орган дізнання має власну специфіку діяльності, зумовлену характером кримінальних проступків, віднесених до його підслідності. Додатково зауважимо, що відомче регулювання, зокрема Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 20 травня 2020 р. № 405, деталізує правовий статус дізнавача та встановлює організаційні засади здійснення дізнання [4].

Аналіз нормативно-правової бази України свідчить про наявність фундаментальних прогалин у регулюванні діяльності органів дізнання. На наш погляд, система законодавчих актів у сфері досудового розслідування характеризується суттєвою фрагментарністю. Уважаємо, що належна регламентація повноважень органів дізнання відсутня. Найбільш помітні недоліки законодавства проявляються у спеціальних законах про правоохоронні органи. Так, Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII «Про Національне антикорупційне бюро України» не регламентує питання дізнання [5]. Аналогічне спостерігається в Законі України від 28 січня 2021 р. № 1150–IX «Про Бюро економічної безпеки України» [6]. У зазначених нормативних актах положення щодо організації та проведення дізнання відсутні взагалі. Закон України від 12 листопада 2015 р.

№ 794–VIII «Про Державне бюро розслідувань» містить лише поверхневу згадку про дізнавачів. Вона стосується суто питань грошового забезпечення працівників [7]. У Законі України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII «Про Службу безпеки України» питання дізнання обмежуються положеннями про нагляд за дотриманням законів [8]. На особливу увагу заслуговує Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII «Про Національну поліцію» [9], який також не містить норм щодо організації дізнання, хоча саме підрозділи Національної поліції здійснюють найбільший обсяг дізнання в державі. Водночас варто відзначити наявність спеціального відомчого акта – Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України [4], який детально регламентує діяльність підрозділів дізнання поліції.

Брак матеріально-технічного забезпечення органів дізнання призводить до гальмування процесів ефективного розслідування кримінальних проступків в умовах воєнного стану. Критичне становище з фінансуванням органів дізнання яскраво демонструє ситуація в Бюро економічної безпеки України, де виникла нагальна потреба додаткового фінансування в розмірі 948,1 млн грн на 2023 р. лише для забезпечення належної оплати праці працівників [10]. На наш погляд, брак фінансового забезпечення породжує комплекс негативних наслідків для функціонування підрозділів дізнання у правоохоронних органах: унеможлиблює оновлення технічного оснащення робочих місць, обмежує доступ до спеціалізованих баз даних і програмного забезпечення, знижує ефективність документування правопорушень, а в умовах воєнного стану – суттєво обмежує можливості дізнавачів у проведенні невідкладних процесуальних дій через відсутність належних засобів індивідуального захисту та спеціальної техніки.

У кримінальному процесуальному законодавстві України залишається невирішеною проблема розмежування процесуальних повноважень між дізнавачами та слідчими. Положення КПК України містять суттєві прогалини у визначенні обсягу процесуальних прав дізнавачів порівняно зі слідчими. Зокрема, дізнавачі позбавлені можливості самостійно

звертатися до слідчого судді із клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Така нормативна неврегульованість призводить до виникнення суперечливої судової практики, коли одні судді визнають право дізнавача на подання клопотань на підставі ч. 1 ст. 40¹ КПК України, а інші категорично заперечують таку можливість через відсутність прямої вказівки в законі [3; 11, с. 172–173]. Відсутність чіткого законодавчого механізму реалізації дізнавачами процесуальних повноважень щодо проведення обшуків, тимчасового доступу до речей і документів, накладення арешту на майно створює штучні перешкоди для ефективного розслідування кримінальних проступків [11, с. 172]. Необхідність залучення слідчого для проведення окремих процесуальних дій ускладнює та затягує процес досудового розслідування, призводить до невиправданого дублювання функцій і неефективного використання ресурсів правоохоронних органів.

На наш погляд, суттєвою законодавчою прогалиною є нерівнозначність правового статусу керівників органів досудового розслідування та дізнання. Порівняльний аналіз п. п. 7¹ та 8 ч. 1 ст. 3 КПК України [3] демонструє невиправдане звуження кола керівників органів дізнання, оскільки заступники начальників підрозділів дізнання, на відміну від заступників керівників органів досудового розслідування, не наділені процесуальними повноваженнями. Водночас зіставлення ст. ст. 39 та 39–1 КПК України [3] свідчить про суттєве обмеження управлінських можливостей керівника органу дізнання порівняно з керівником органу досудового розслідування. Зокрема, керівник органу дізнання позбавлений права створювати групи дізнавачів і визначати старшого групи, хоча складність окремих кримінальних проступків може потребувати спільної роботи декількох дізнавачів. Уважаємо, що відсутність у керівника органу дізнання права особисто здійснювати дізнання, користуючись повноваженнями дізнавача, також необґрунтовано обмежує можливості оперативного реагування на вчинені кримінальні проступки.

Порівняльний аналіз ст. ст. 40 та 40¹ КПК України виявляє суттєві розбіжності

у процесуальних повноваженнях слідчого та дізнавача. Попри загальну норму ч. 1 ст. 40¹ КПК України про наділення дізнавача повноваженнями слідчого, спеціальні положення кодексу встановлюють різний обсяг прав щодо проведення слідчих (розшукових) дій. Так, у п. 2 ч. 2 ст. 40¹ КПК України конкретизовано право дізнавача на проведення огляду місця події, обшуку затриманої особи, опитування осіб і вилучення знарядь правопорушення, тоді як п. 2 ч. 2 ст. 40 КПК України надає слідчому загальне право проводити будь-які слідчі (розшукові) дії. Окрім того, ст. ст. 233–245 КПК України, які регламентують порядок проведення окремих слідчих дій, переважно визначають суб'єктом їх проведення саме слідчого, що створює правову невизначеність щодо можливості здійснення таких дій дізнавачем. Суттєві відмінності простежуються також у процедурі розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, де ст. ст. 155–166 КПК України передбачають право на звернення до слідчого судді переважно за слідчим [3].

З метою системного вирішення виявлених проблем вважаємо необхідним розроблення і ухвалення Закону України «Про органи досудового розслідування». Структура Закону має включати п'ять основних розділів, як-от: «Загальні положення» (принципи діяльності, правові засади, система органів); «Організаційна структура органів досудового розслідування» (типова структура підрозділів, порядок призначення керівників, кваліфікаційні вимоги); «Статус слідчих та дізнавачів» (повноваження, права, обов'язки, гарантії діяльності, відповідальність); «Матеріально-технічне забезпечення» (стандарти оснащення, фінансування, соціальні гарантії); «Взаємодія органів досудового розслідування» (механізми координації, обмін інформацією, спільні слідчі групи). Принципово важливим у Законі має стати закріплення єдиних стандартів процесуальної самостійності слідчих і дізнавачів. Необхідно забезпечити уніфікацію їхнього статусу за збереження специфіки розслідування злочинів і кримінальних проступків.

Паралельно необхідним є внесення комплексних змін до КПК України, зокрема: доповнення ст. ст. 233–245 КПК України положеннями про право дізнавача проводити всі передбачені слідчі дії; надання у ст. ст. 155–166 КПК України дізнавачу права самостійно звертатися до слідчого судді із клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження; розширення повноважень керівника органу дізнання у ст. 39¹ КПК України щодо створення груп дізнавачів і особистого проведення розслідування; уточнення у ст. 40¹ КПК України переліку процесуальних прав дізнавача через пряму вказівку на їхню відповідність правам слідчого. Такі зміни дозволять забезпечити ефективне функціонування інституту дізнання за збереження процесуальних гарантій прав учасників кримінального провадження.

Висновки. На підставі проведеного дослідження адміністративно-правового статусу органів дізнання в Україні можна дійти таких висновків. Нормативно-правове регулювання діяльності органів дізнання характеризується суттєвою фрагментарністю, відсутністю системного підходу та належної регламентації у спеціальних законах про правоохоронні органи. Найбільш гострими проблемами є: невизначеність правового статусу дізнавачів у більшості правоохоронних органів, окрім Національної поліції; обмеженість процесуальних повноважень дізнавачів порівняно зі слідчими під час проведення слідчих (розшукових) дій і застосування заходів забезпечення кримінального провадження; відсутність у керівників органів дізнання права створювати групи дізнавачів і особисто проводити розслідування; брак матеріально-технічного забезпечення підрозділів дізнання. Вирішення зазначених проблем потребує комплексного законодавчого врегулювання шляхом ухвалення Закону України «Про органи досудового розслідування» та внесення змін до КПК України щодо розширення процесуальних повноважень дізнавачів, що дозволить забезпечити ефективне функціонування інституту дізнання під час розслідування кримінальних проступків і оптимізувати використання ресурсів правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сопілко І., Токарева К. Генезис наукових досліджень проблеми визначення сутності та змісту адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних органів. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 12 (26). С. 204–219.
2. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, станом на 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651–VI, станом на 2.12.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
4. Про затвердження Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.05.2020 р. № 405, станом на 06.02.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-20#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698–VII, станом на 10.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 19.02.2025).
6. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 р. № 1150–IX, станом на 30.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
7. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794–VIII, станом на 25.10.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229–XII, станом на 09.01.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 18.02.2025).
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII, станом на 16.08.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 17.02.2025).
10. БЕБ просить в уряду грошей, оскільки майже витратило річний бюджет. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/08/16/703277/> (дата звернення: 18.01.2024).
11. Солдатенко О., Богмацера В. Сутність дізнання як форми досудового розслідування: проблеми та перспективи розвитку. *The 10th International scientific and practical conference "Modern science: problems and innovations"* : збірник тез, м. Стокгольм, 13–15 грудня 2020 р. С. 698–701.