



Мазан В.Б.,

*здобувач кафедри кримінального процесу
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*

ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА ОРГАНІВ ДІЗНАННЯ, ЇХ ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ

Проголошена в Конституції України та в Концепції судово-правової реформи в Україні необхідність реформування досудового розслідування кримінальних справ і, зокрема дізнання, викликає потребу в дослідженні процесуального становища суб'єктів, які провадять розслідування, в тому числі й органів дізнання та внесення пропозицій щодо його вдосконалення. Актуальність даної публікації, її наукова і практична направленість пояснюється й тим, що саме органи дізнання одними з перших вступають в діяльність по боротьбі зі злочинністю і результати їх діяльності багато в чому зумовлюють успіх всієї подальшої процесуальної діяльності та виконання завдань кримінального судочинства.

Кримінально-процесуальна діяльність для адміністративних органів і посадових осіб, які віднесені законом до органів дізнання, є похідною від основних функцій, що здійснюються ними. Державні адміністративні органи і посадові особи набувають статусу органу дізнання (а їх співробітники статусу особи, яка провадить дізнання) лише у випадках виявлення ними ознак будь-якого злочину або необхідності виконання інших кримінально-процесуальних обов'язків.

Однак навряд чи можна погодитись з поширеним в літературі твердженням, що для органів дізнання процесуальна функція не єдина і не головна, а лише похідна від їх основної функції [1, 43]. Тут міститься явне протиріччя: ніякий орган не повинен називатися, а, відповідно, і характеризуватися залежно від своєї другорядної функції.

В процесуальній літературі зміст поняття “орган дізнання” досить часто зв'язується лише зі здійсненням дізнання. Так, на думку Г.І. Мачковського “і міліція, і любі вказані в законі органи і посадові особи можуть іменуватися органами дізнання виключно тоді, коли вони здійснюють процесуальну діяльність по дізнанню, діють в порядку і в формах, встановлених кримінально-процесуальним законом” [8, 69].

Щодо висловленої точки зору, то тут необхідно відзначити, що в кримінальному процесі органи дізнання володіють повноваженнями не тільки по провадженню дізнання, але й виконанню інших видів кримінально-процесуальної діяльності (наприклад, розгляд і вирішення заяв і повідомлень про злочини, допомога слідчому при провадженні ним слідчих дій, виконання окремих доручень прокурора, слідчого і та ін.). Тому дізнання в кримінальному процесі не є єдиним видом кримінально-процесуальної діяльності органів дізнання, а отже в поняття “орган дізнання” потрібно включати й інші обов'язки, що виконуються ними в кримінальному судочинстві.

Поняття (а також і компетенцію) органів дізнання завжди слід розглядати через призму їх основних функціональних обов'язків, так як установа чи посадова особа, вказана в КПК як орган дізнання, зобов'язані виявляти ознаки злочину або припиняти злочинні дії та приймати кримінально-процесуальні заходи в межах своєї компетенції по роду своєї основної діяльності. Тому, вважаємо, що саме в цьому зв'язку кримінально-процесуальний закон, надаючи рівні права кожному органу дізнання, розділяє їх компетенцію.

Таким чином, під **органом дізнання** слід розуміти передбачені кримінально-процесуальним законом державні адміністративні органи (установи) і посадові особи, уповноважені



здійснювати в межах своєї компетенції досудове розслідування та виконувати інші види кримінально-процесуальної діяльності, що виникають у зв'язку з їх безпосередніми функціональними обов'язками.

В системі органів дізнання, перелік яких вказаний в ст. 101 КПК, чітко виділяються органи дізнання – установи та органи дізнання – посадові особи.

Для керівника установи як органу дізнання характерно, що його процесуальна діяльність, як правило, направлена в середину установи, здійснюється відносно осіб, підлеглих йому по службі. Провадження дізнання в руках керівника установи є одним із засобів забезпечення дотримання дисципліни і порядку підлеглими йому особами. Коли ж органом дізнання є установа, то його процесуальна діяльність направлена поза установу, відносно осіб, які не зв'язані з цією установою відносинами службової підлеглих [3, 5].

Дійсно, у формуванні компетенції органів дізнання – установ має значення ряд ознак. Так, для міліції характерні: підслідність загально кримінальних злочинів; адміністративна територія, на яку поширюється її юрисдикція; спеціальний об'єкт (а в його межах і коло осіб), на якому здійснюють свою діяльність окремі підрозділи міліції та територія функціонування залізничного, водного і повітряного транспорту – для транспортної міліції.

Для органів Служби безпеки України (СБУ) також характерні: категорія злочину, територія і об'єкт їх юрисдикції. В межах об'єкту функціонування має значення і коло осіб, на яких поширюється процесуальна влада СБУ.

Органам державного пожежного нагляду властиві ознаки, що визначають їх компетенцію: категорія злочину (справи про пожежі і порушення протипожежних правил); територія їх діяльності або об'єкт, який знаходиться під протипожежною охороною органів державного пожежного нагляду.

Органам податкової міліції притаманні такі ознаки: категорія злочинів, що віднесені законом до їх відання (справи про ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), про приховування валютної виручки), а також територія і об'єкти, які підпадають під юрисдикцію податкової міліції.

До відання органів охорони державного кордону віднесені справи про порушення державного кордону. З цього випливає, що для них такими ознаками є: територія і об'єкт функціонування органів охорони державного кордону.

Митні органи також здійснюють свою діяльність враховуючи характер підвідомчих їм справ (справи про контрабанду), територію і об'єкти юрисдикції.

Таким чином, для органів дізнання – установ ознаками (критеріями), що визначають їх компетенцію, є: категорії злочинів; адміністративна та інша територія їх діяльності; об'єкт юрисдикції, а в деяких випадках і коло осіб. Однак остання ознака не зв'язана службовою підлеглих з органом дізнання. Вона для цих органів дізнання при визначенні їх компетенції не є домінуючою.

Що ж до повноважень посадової особи як органу дізнання, то закон (ст. 101 КПК) обмежує їх в основному певною територією або колом осіб. Так, наприклад, компетенція:

– начальника органу управління Військової служби правопорядку в Збройних Силах України (його заступника з питань провадження дізнання) обмежена справами про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України (ЗС України) та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками ЗС України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини;

– командира військової частини, з'єднання і начальника військової установи обмежена справами про всі злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями і військовозобов'язаними



під час проходження ними зборів, а також робітниками і службовцями ЗС України у зв'язку з виконанням службових обов'язків або в розташуванні частини, з'єднання, установи;

– командира корабля – справами про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями, а також у справах про злочини, вчинені працівниками ЗС України у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків під час походу за межами України.

В перерахованих випадках крім кола осіб і території фігурує ще одна ознака – умова (під час проходження зборів і в зв'язку з виконанням службових обов'язків). Категорія ж злочинів для цього органу дізнання значення не має, бо вказаними особами можуть бути скоєні різні злочини.

Повноваження начальників ВТУ, СІЗО, ЛТП, ВТП обмежуються колом осіб (тими, що утримуються в цих установах – у справах про всі злочини; працівниками цих установ – у справах про злочини проти встановленого порядку несення служби), і територією (межами розташування зазначених установ).

Коло осіб, територія об'єкту та умови функціонування визначають компетенцію капітана морського судна. В цьому випадку категорія злочину значення не має, так як у відомих межах на морському судні, що перебуває в далекому плаванні, можуть бути скоєні різні злочини.

У зв'язку з вищевикладеним вважаємо, що для названих категорій посадових осіб як органів дізнання, при визначенні їх кримінально-процесуальної компетенції характерні наступні ознаки (критерії): коло осіб, які знаходяться в службовій підлеглості з керівником органу дізнання або містяться у ВТУ; територія об'єкта; категорія злочинів і умови функціонування. Однак для названих органів дізнання категорія злочину не завжди має домінуюче значення.

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок про те, що компетенція вказаних у законі посадових осіб і установ як органів дізнання різна.

В тих органах дізнання, які представлені керівниками установ, процесуальної фігури начальника органу дізнання нема. Вона зливається з органом дізнання. Однак і тут існує нагальна необхідність в законодавчому врегулюванні процесуальних відносин між органом дізнання, коли ним є керівник установи і особою, яка провадить дізнання.

В процесуальній літературі поширена думка, що у випадках, коли КПК адресує повноваження органу дізнання, то особа, яка провадить дізнання, реалізувати його самостійно не може. Тобто, рішення чи дії при дізнанні повинен приймати особисто начальник органу дізнання або процесуальні документи про такі рішення чи дії, виконані особою, яка провадить дізнання, повинні затверджуватися начальником органу дізнання; інакше вони не будуть мати юридичної сили [10, 174; 2, 28].

Автори таких суджень, по суті, виходять з ототожнення повноважень органу дізнання і його начальника. Подібна точка зору, на наш погляд, є не зовсім вірною, зокрема щодо органу дізнання – установи. Аналіз законодавства не дає підстав для протиставлення повноважень органу дізнання і особи, яка провадить дізнання. Так, ст. 104 КПК передбачає необхідність провадження органом дізнання невідкладних слідчих дій у справах про тяжкі злочини і будь-яких слідчих дій до встановлення особи, яка вчинила злочин, що не є тяжким, а в ст. 66 КПК це право надано особі, яка провадить дізнання. Значить, і щодо права органу дізнання, коли ним є установа (порушення кримінальної справи, про яке говориться в тій же ст. 104 КПК), нема підстав стверджувати, що це право належить виключно начальникові органу дізнання.

В ст. 97 КПК передбачено, що орган дізнання зобов'язаний приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини і не пізніше триденного строку їх вирішити. Такі заяви і повідомлення приймаються, як правило, черговим органів внутрішніх справ, якого закон іменує «посадовою особою органу дізнання, що прийняла заяву» (ст. 95 КПК), а рішення



приймаються начальником чи іншим співробітником органу дізнання. Отже, в даному випадку поняття «орган дізнання» охоплює дві особи – того, хто приймає заяву, і того, хто його вирішує.

В ст. 425 КПК про орган дізнання говориться поряд з начальником органу дізнання, чим підкреслюється, що поняття «орган дізнання» і «начальник органу дізнання» не тотожні, що поняття «орган дізнання» охоплює коло співробітників цієї установи, які беруть участь в процесуальній діяльності.

Таким чином, закон не дає підстав для ототожнення процесуальних прав органу дізнання, коли ним є установа, і його начальника, а також і для висновку про те, що надані органу дізнання права не можуть бути реалізовані без відома начальника органу, без затвердження ним відповідної постанови.

Аналіз приведених норм дозволяє констатувати, що коли закон говорить про орган дізнання – установу, його обов'язках і правах, він має на увазі не керівника установи, а саму установу, його співробітників, які здійснюють різні повноваження цього органу в стадії порушення кримінальної справи і при провадженні дізнання.

Що ж стосується розділення процесуальних функцій між співробітниками органу дізнання – установи, то це необхідно встановлювати відомчими нормативними актами, так як це насамперед залежить від структури відомства і спрямованості діяльності різних підрозділів. Так, згідно додатку № 5 до наказу МВС України від 29 грудня 1995р. № 880 [4]: робота співробітників штатних підрозділів дізнання (дізнавачів), зокрема і особливо при розслідуванні злочинів, у міських, районних та лінійних органах внутрішніх справ організовується начальниками цих органів та начальниками підрозділів дізнання. В п. 1.3 цього ж нормативного акту передбачено, що всі рішення про спрямування дізнання дізнавач приймає самостійно, за винятком випадків, коли законом передбачено одержання санкції прокурора (а згідно нововведень до КПК тепер і рішення судді) або затвердження начальником органу дізнання. З аналізу ж п. 3.3 додатку № 3 до цього ж наказу [13] випливає, що з метою здійснення контролю за законністю і обґрунтованістю прийнятих рішень дізнавачем в ході провадження дізнання передбачено затвердження таких рішень, як: про порушення, відмову в порушенні, зупинення та закриття кримінальних справ.

Введення у відомчому порядку вимоги про затвердження начальником органу дізнання окремих процесуальних постанов і протоколів є міра організаційна, спрямована на посилення контролю за законністю прийняття відповідних рішень. Ця вимога не набуває характеру кримінально-процесуальної норми, яка, як відомо, може встановлюватися тільки законом. Тому вона не обов'язкова для органу дізнання іншого відомства, а відсутність на відповідній постанові візи начальника органу дізнання не може розглядатися прокурором і судом як порушення законності в кримінальному судочинстві. Вказана вимога набуде процесуального значення, якщо буде закріплена законодавчо, як це має місце в ст. 426 КПК. В ній записано, що протокол про обставини вчиненого злочину у справах про злочини, по яких передбачена досудова підготовка матеріалів у протокольній формі, затверджується начальником органу дізнання.

У зв'язку з вищевикладеним, виникає питання, які межі повноважень відомства на встановлення подібних норм. На наш погляд, тут варто підтримати І.М. Гуткіна, який вважає, що при вирішенні цього питання необхідно враховувати, кому надано право прийняття конкретного процесуального рішення – органу дізнання чи особі, яка провадить дізнання. Так, відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 99 КПК) чи прийняття рішення про затримання (ст. 106 КПК) закон пов'язує з повноваженнями органу дізнання. Ці повноваження реалізуються через призначених співробітників. Але, якщо орган дізнання вправі вирішувати, хто буде реалізовувати його процесуальні повноваження, то він може і покласти відповідальність за



здійснення окремого повноваження не на одну особу, а на двох співробітників цього органу за принципом – один приймає рішення, а інший його затверджує.

Інше становище, коли закон наділяє процесуальними повноваженнями особу, яка провадить дізнання. В подібних випадках вимога про затвердження його процесуальних рішень начальником органу дізнання означає, по суті, обмеження наданого йому законом права. Природно, що таке обмеження повинно встановлюватися тільки законом [3, 11].

По іншому вирішується питання про затвердження процесуальних постанов особи, яка провадить дізнання, коли керівник установи є не начальником органу дізнання, а органом дізнання. Якщо в першому випадку, як відзначалось вище, він розподіляє повноваження органу дізнання, які належать установі, серед співробітників, то в другому – делегує частину повноважень, які належать йому як органу дізнання, особі, призначеній ним для провадження дізнання в конкретній справі. А та обставина, що він делегує свої повноваження іншій особі, дає йому підстави вимагати від неї подання для затвердження всіх або деяких процесуальних постанов.

В літературі існує думка, згідно якої в органах дізнання, де ним є керівник установи, “... не може бути “осіб, які провадять дізнання”, так як провадження дізнання є виключною компетенцією тільки органу дізнання – начальника установи” [9, 54]. Однак дізнання в таких установах, як правило, провадять не керівники (командир військової частини, начальник ВТУ і т.п.), а спеціально уповноважені ними працівники – офіцер-дознавач, співробітник оперативної чи режимної частини виправної установи, які призначаються на певний строк або одноразово як такі. Даний порядок встановлений відомчими нормативними актами, що передбачають провадження дізнання [5; 6].

Тут, думається, слід підтримати тих вчених, які вважають, що керівник установи, коли він є органом дізнання, вправі делегувати лише такі повноваження, до здійснення яких закон допускає особу, яка провадить дізнання (провадження слідчих дій). Інші процесуальні повноваження, якими закон наділяє тільки орган дізнання в особі командира військової частини, начальника ВТУ, капітана морського судна, наприклад прийняття рішення про порушення або відмову в порушенні кримінальної справи, він делегувати іншій особі не може і зобов'язаний здійснювати їх самостійно [3, 12; 11, 40-43].

В літературі існує й інша думка, згідно з якою начальник установи як орган дізнання може доручити кому-небудь з підлеглих йому посадових осіб порушення кримінальної справи і провадження інших процесуальних дій [7, 7]. На наш погляд, з цим важко погодитись, оскільки в цьому випадку повноваження особи, яка провадить дізнання, обмежені адресованими їй законом нормами, що передбачають ті чи інші рішення та дії. Якщо навіть особа, яка провадить дізнання, за дорученням органу дізнання, наприклад порушує кримінальну справу або відмовляє в цьому, то ця постанова повинна бути винесена від імені органу дізнання або затверджена останнім, інакше ці рішення не будуть мати юридичного значення. Тому в даній ситуації коло повноважень особи, яка провадить дізнання, відрізняється від рівнозначного суб'єкта кримінального процесу, який діє в органі дізнання – установі.

Література

1. Белозеров Ю.Н., Чугунов В.Е., Чувилев А.А. *Дознание в органах милиции и его проблемы.* – М.: Юридическая литература, 1972. – 194 с.
2. Ванярчук В.В. *Особенности процессуального статуса особи, которая провадить дізнання.* – Х.: Торсінг, 2000. – 220 с.
3. Гуткин И.М. *Вопросы совершенствования процессуального и организационного руководства в сфере дознания // Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.* Тр. Академии МВД СССР. – М., 1984. – С. 3–17.



4. Інструкція щодо організації діяльності штатних підрозділів дізнання у системі МВС України та взаємодії їх з іншими службами органів внутрішніх справ у розкритті та розслідуванні злочинів: Затв. наказом МВС України від 29 грудня 1995 р. № 880.
5. Інструкція про проведення дізнання у Збройних Силах України: Затв. наказом Міністра оборони України від 28 серпня 1995 р. №235. Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 20 листопада 1995 р. за №413/949. // Кримінально-процесуальний кодекс України з постатейними матеріалами / За відп. ред. Шибіко В.П. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 544–572;
6. Інструкція о выполнении функций органа дознания на морских судах, находящихся в плавании: Утвержд. Ген. прокурором СССР по согласованию с Министром морского флота СССР и Министром рыбного хозяйства СССР 7 августа 1974 г. // Кримінально-процесуальний кодекс України з постатейними матеріалами / За відп. ред. Шибіко В.П. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 573–581.
7. Коломеец В.К. Особенности производства дознания и производства следственных действий в местах заключения. – Свердловск, 1969. – 164 с.
8. Мачковский Г.И. О некоторых теоретических вопросах в советском уголовном процессе // Советское государство и право. – 1989. – № 11. – С. 67–70.
9. Мичурина О.В. Процессуальные и организационные вопросы осуществления начальниками СИЗО И ЛТП функций органа дознания: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 1993. – 198 с.
10. Научно-практический комментарий к УПК РСФСР / Под ред. В.М.Лебедева и проф. В.П.Божьева. – М.: Спарк, 1995. – 704 с.
11. Петуховский А.А. Дознание в органах внутренних дел, проблемы его совершенствования // Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. – М., 1988. – С. 40–46.
12. Типове положення про відділ (відділення) дізнання ГУМВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті: Затв. наказом МВС України від 29 грудня 1995р. № 880.

Стаття рекомендована до друку кафедрою кримінального процесу
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 3 від 13 листопада 2003 р.)

