

УДК 342.9(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1203605>

О.М. МУЗИЧУК,

декан факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор, м. Харків, Україна; e-mail: o.muzychuk23@gmail.com;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>

А.Г. НИКУЛІНА,

науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права,
кандидат юридичних наук, м. Київ, Україна

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

O.M. MUZYCHUK,

Dean, Department № 1, Kharkiv National University of Internal Affairs,
Doctor of Law, (Full) Professor, Kharkiv, Ukraine; e-mail: o.muzychuk23@gmail.com;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8367-2504>

A.G. NIKULINA,

Research Asistant, Research Institute of Public Law,
Ph.D. in Law, Kijv, Ukraine

COMPETENCE OF THE BODIES OF PRE-TRIAL INVESTIGATION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Нині в Україні продовжується процес реформування та удосконалення Національної поліції, що потребують чіткої законодавчої регламентації. Функціонування новоствореного органу потребує визначення адміністративно-юрисдикційної компетенції. На жаль, чіткого визначення адміністративної компетенції для органів досудового розслідування немає, оскільки розвиток законодавства в адміністративній сфері та прагнення до створення європейської сучасної країни випереджає науку адміністративного права.

Окремим аспектам поняття компетенція та її особливостей щодо Національної поліції присвячені роботи М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, Є.В. Зозулі, В.К. Колпакова, В.І. Олефіра, А.О. Собакаря та ін. Не зважаючи на це, системні дослідження до визначення компетенції органів Національної поліції відсутні. Тому метою статті є дослідження поняття компетенції як комплексного поняття та для органів досудового розслідування Національної поліції України, зокрема.

Поняття компетенції в теорії права вживають лише щодо державних органів – представників публічної влади, яке виражається у праві провадити професійну діяльність в певних межах. В правовій державі визначену на законодавчому

рівні компетенцію мають посадові особи та державні органи, в межах якої вони зобов'язані діяти. З огляду на це, компетенцію Президента, вищих органів влади й управління визначено Конституцією України, інших державних органів – законами та положеннями. Суть та обсяг компетенцій того чи іншого органу влади залежить від ланки підпорядкування – законодавчої, виконавчої чи судової і т. ін.

У компетенції державного органу, зокрема, органів досудового розслідування, виявляється правосуб'єктність державного органу як колективного суб'єкта правовідносин. Отже, компетенція державного органу – це сукупність законодавчо закріплених владних повноважень, юридичної відповідальності та елементів відання [1, с.10].

Особливості компетенції досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Пасенюк, Ю.П. Битяк, М.І. Цуркан та ін. Компетенція є категорією права для з'ясування обсягу прав та повноважень того чи іншого органу. Шляхом закріплення за відповідним органом компетенції здійснюється заборона виходити за її межі та втручатися іншим органам у визначену сферу.

Поняття «компетенція» з латинського означає відповідати, підходити. В юридичній енциклопедії трактується це поняття як сукупність

установлених на законодавчому рівні прав та обов'язків (повноважень) організацій, посадових осіб, органів чи осіб, які здійснюють управлінські функції в комерційних організаціях [2, с.205–206]. С.І. Ожегов визначає компетенцію як коло питань, повноважень чи прав, в яких хтось обізнаний [3, с.289]. «Новий тлумачний словник української мови» дає більш широке пояснення терміну: компетентний – той, який має певні знання в будь-якій галузі, який добре обізнаний в тому чи іншому питанні, кваліфікований; той, що наділений певними повноваженнями, повноправний та повновладний [4, с.874] Проте єдиного комплексного визначення поняття досі не існує.

Цікавим є підхід до визначення терміну у Д.М. Бахраха, він визначав поняття компетенції як сукупність владних повноважень та підвідомчості [5, с.85]. В свою чергу, Ю.О. Тихомиров визначав компетенцію як владне повноваження щодо забезпечення на законодавчому рівні вимог уповноваженого суб'єкта та його дії, направлені на фізичних чи юридичних осіб, а також визначає компетенцію як обсяг публічних справ, покладених на уповноважену суб'єкт на законних умовах [6, с.56]. Також правник сформулював певні положення для визначення поняття «компетенція» та сфер його застосування [6, с.53]. Достойним уваги є визначення, яке дали компетенції європейські науковці: «поняття компетенції включає знання і порозуміння, знання, як діяти, як бути» [7, с.28–32].

Цікавим також є досвід Німеччини з цього питання. Так, в німецькій літературі межі понять «задача», «повноваження» та «компетенція» досить розмиті, а в Конституції Німеччини використовуються такі поняття як «юрисдикція», «право», «законодавча компетенція», «державні повноваження», «обов'язки», «повноваження» та ін.

Поняття «компетенція» активно використовувалося правниками до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) 2005 року. Після ухвалення КАС частіше використовується термін «адміністративна юрисдикція». Довідники та наукові видання тлумачать юрисдикцію саме як предметну компетенцію судового чи іншого правового органу, який наділений повноваженнями щодо розмежування юридичних справ [8, с.793–794].

Підводячи підсумки, вважаємо, що компетенцію слід розглядати як комплексний елемент: 1) певні повноваження, якими наділено суб'єкт на законодавчому рівні; 2) професійні знання, інформація, якими суб'єкт володіє на високому рівні; 3) вимоги, які висуваються до майбутнього спе-

ціаліста в певній галузі знань. Системний підхід до поняття «компетенція», перш за все, полягає у розумінні взаємодії суб'єктів компетенції при виконанні суспільних чи державних задач.

На думку Ю.О. Тихомирова, загальноправове трактування компетенції сприяє її розумінню. Правник зауважує, що компетенція є базовим елементом публічного права, який визначає життєдіяльність як суспільних відносин, так і приватних. Компетенція органів регламентується законами (статутними та тематичними), положеннями або іншими нормативно-правовими актами, а реалізація відбувається через галузеві норми права [6, с.60].

Характеристику компетенції органів досудового розслідування Національної поліції України необхідно розпочати з завдань, 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 (ст.2 [9]).

Виходячи із цих завдань, конкретизуємо компетенцію органів досудового розслідування Національної поліції України як діяльність (сукупність прав та обов'язків, втілених у життя), направлену на забезпечення протидії злочинності. Говорячи про протидію злочинності як компетенцію органів Національної поліції, розуміємо цілеспрямовану, законодавчо урегульовану діяльність державних органів чи суспільства, в основу якої покладено розуміння природи злочину та причини [10, с.98]. Не дарма у визначенні протидії злочину автором згадується діяльність суспільства, адже участь громади в боротьбі та попередженні злочинності за Рекомендацією № R(83) 7 Комітету міністрів Ради Європи про участь громадськості в політиці з боротьби зі злочинністю (Recommendation No. R (83) 7 of the committee of ministers to member states on participation of the public in crime policy) є важливим для ефективності протидії [11]. Це в черговий раз акцентує увагу на необхідності довіри до поліції від населення та співпраці між Національною поліцією та громадою держави. Заходи із запобігання протиправним діям мають бути скоординовані, чіткі та законні.

Компетенція органів досудового розслідування визначена КПК України (ст.216, 40 [12]) та Наказі «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції» [13]. Слідчі органи Національної поліції відповідно до положень ст.216 КПК України здійснюють досудове розслідування кримінальних

правопорушень, які передбачені законом України про кримінальну відповідальність та віднесені до їх підслідності.

Для розуміння комплексного поняття компетенція органів Національної поліції варто більш детально звернутися до його складових компонентів. Владні повноваження – сукупність юридичних прав та обов'язків, наданих органу влади для здійснення ним державних функцій. Права та обов'язки поєднані в єдину правову категорію повноважень [14]; це владний вплив на учасника правовідносин для реалізації припису норм права та досягнення певного результату на користь суспільства.

Повноваження представлені саме сукупністю прав та обов'язків, оскільки при здійсненні повноважень досудового розслідування Національної поліції мають право вимагати від інших осіб додержання відповідних норм поведінки, право самостійного розгляду справ, які знаходяться в їх компетенції, а з іншого – повинні виконувати свої обов'язки, за невиконання яких настає юридична відповідальність. Так, до обов'язків органів досудового розслідування Національної поліції [13] належать забезпечення повного та неупередженого розслідування правопорушень згідно підслідності в установлений термін; виявлення умов та причин скоєння злочину, вживання заходів щодо попередження скоєння правопорушення; також органи досудового розслідування Національної поліції зобов'язані використовувати всі наявні заходи, які законодавчо передбачені з метою ефективного досудового розслідування; зобов'язуються вживати заходів щодо сприяння усунення загрози життю осіб та своєчасно реагувати на повідомлення чи заяви про скоєння протиправних дій; розшук осіб, які переховуються від досудового розслідування та ін. Зауважимо, що специфіка органів досудового розслідування Національної поліції, як й інших органів влади, полягає у чіткій підпорядкованості та субординації, тобто вони діють в підсистемі адміністративного права (або конституційного) [14].

Для державних органів в теорії компетенції виділено типові повноваження, які притаманні й органам досудового розслідування Національної поліції, а саме: керування; управління; приймання рішень та участі; нормування; організація; розробка; координація та контроль; заборона та надання вказівок [6, с.57]. Органи державної влади використовують свої повноваження в межах законодавчо визначених функцій та на певній стадії.

Так, органами досудового розслідування функція кримінального переслідування виконується лише на стадії досудового слідства. В цілому, повноваження державних органів, в тому числі й органів досудового розслідування, носять статутний та процесуальний характер, а їх обов'язки та офіційний характер відноси зафіксовані в законах та статутних нормативно-правових актах: Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07. 2015 р. № 580–VIII, «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., «Про прокуратуру» від 20.12.1990 р. та ін. Всі дії органів досудового розслідування Національної поліції повинні здійснюватися відповідно до встановлених правил та бути публічними.

В свою чергу, предмет відання відображає головний напрямок діяльності, а отже, основне функціональне призначення. Вивченням питання відання були присвячені роботи О.Є. Кутафіна та К.Ф. Шеремата. Зокрема, вчені стверджували, що будь-який державний орган діє лише в визначеній сфері суспільних відносин, в якій орган реалізовує свою функції і саме вона є предметом його відання [15, с.27]. Яскравим прикладом предмета відання досудових органів Національної поліції є охорона громадського порядку, шляхом попередження скоєння злочину. Як елемент компетенції відання характеризується наступним: 1) стійкий вид діяльності; 2) дії юридичного спрямування; 3) фінансово-грошові засоби; 4) державні інститути, органи, організації; 5) матеріальні об'єкти; 6) нормативно-правові акти [6, с.56].

Органи досудового розслідування Національної поліції мають чітко окреслені межі своєї компетенції та предмети відання. Так, в ст.23 Закону України «Про Національну поліцію» та статтях Кримінального процесуального кодексу України (КПК) чітко зазначений перелік повноважень та компетенцій поліції, до складу якого входять органи досудового розслідування. Зокрема, п.17 с.1 ст.3 КПК службовою особою органів досудового розслідування є слідчий, який в межах своєї компетенції, зазначеної у КПК, уповноважений здійснювати досудове розслідування кримінальних порушень. За ст.41 КПК України поліцейські оперативних підрозділів Національної поліції під час проведення досудового розслідування можуть користуватися повноваженнями слідчого за умови письмового доручення слідчого.

Підсумовуючи вищевикладене, компетенцію можна визначити як систему прав та обов'язків державного органу, які закріплені законодавчими

актами та відповідають покладеним на цей орган функціям та завданням в певній сфері правовідносин.

Компетенція органів досудового розслідування Національної поліції України має ряд характерних ознак: коло владних повноважень, визначений на державному рівні, які делеговані слідчому як представнику державної влади України; вільне володіння та практичне застосування правових знань у роботі; наявність практичних навичок та вмій в кримінально-процесуальних взаємовідносинах. Проте нині, за умови підвищеного навантаження на слідчих, пов'язане зі скороченням повноважень оперативних підрозділів, продовжує спостерігатися критичність стану в розслідуванні правопорушень. Це пов'язано з некомпетентністю раніше працюючих службовців, що унеможливорює займання посади слідчого, а також з об'єктивними причинами, насамперед з процесом навчання та відбору кандидатів. За існуючим КПК України повноваження слідчих було дещо розширено повноваження слідчих підрозділів в частині їх взаємодії з іншими підрозділами. Це призвело до самостійності слідчого в проведенні негласних розшукових дій. Під час взаємодії слідчого досудових органів з іншими відповідальність за організацію взаємодії на належному рівні несуть начальники органів досудового розслідування та територіальних органів.

Таким чином, в роботі компетенцію розглянуто як комплексний елемент, а саме: 1) певні повноваження, якими наділено суб'єкт на законодавчому рівні; 2) професійні знання, інформація, якими суб'єкт володіє на високому рівні; 3) вимоги, які висуваються до майбутнього спеціаліста в певній галузі знань. Компетенція органів досудового розслідування визначена КПК України та Наказі «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції».

Дослідивши поняття «компетенція» в загальних рисах та для органів досудового розслідування Національної поліції України, зокрема, вважаємо, що для ефективного розподілення владних компетенцій та забезпечення ефективної діяльності органів досудового розслідування повинен бути системний підхід. Забезпечення компетенцій буде успішним за умови стабільної діяльності владних органів та їх інститутів; вірного регулювання компетенцій (та владних повноважень, зокрема), а саме уникнення дублювань між різними органами/відомствами; відповідна висока та кваліфікована компетенція керівних осіб та співробітників Національної поліції, а також матеріальне забезпечення та стимулювання. При цьому, сам термін «компетенція» законодавчо не визначений чітко, тому визначення змісту даного поняття і на сьогоднішній день залишається дискусійним в юридичній науці та потребує подальшого аналізу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
2. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформцентр, 2000. 526 с.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М. : Русский язык, 1990. 917 с.
4. Новий тлумачний словник української мови (у трьох томах) / укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : Вид-во «АКОНІТ», 2006. Том 1, А-К. 926 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : Изд-во БЕК, 1997. 350 с.
6. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Издательство г-на Тихомирова М. Ю., 2001. 355 с.
7. Tuning Educational Structures in Europe. URL: <http://www./let.rug.nl/Tuning Projekt/index.htm>;– tuning.org/tuningeu.
8. Васильев С. В. Энциклопедия гражданского процесса. Х. : Харьков юридический, 2009. 809 с.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
10. Шинальський О. І. Покарання в системі засобів протидії злочинності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. К., 2003. 195 с.
11. Of the committee of ministers to member states on participation of the public in crime policy : Recommendation No. R (83) 7 on 23 June 1983. 3 p. URL: [http://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanteklifi/recR\(83\)7e.pdf](http://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanteklifi/recR(83)7e.pdf).
12. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 № 4651–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 11–12, № 13. Ст. 88.
13. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017. № 570. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17>.

14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: енциклопедичний курс : підручник. – Вид.2-е, перероблене і доповнене. Х. : Еспада, 2009. 752 с.
15. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. М. : Юрид. лит., 1982. 232 с.

REFERENCES

1. Skakun, O. F. (2000). *Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik* [Theory of State and Law: A Textbook]. Khar'kov: Konsum; Un-t vnutr. del (in Ukr.).
2. Tikhomirova, L. V., & Tikhomirov, M. YU. (2000). *Yuridicheskaya entsiklopediya* [The legal encyclopedia]. Moskva: Yurinformtsentr (in Russ.).
3. Ozhegov, S. I.; Shvedova, N. YU. (Red.). (1990). *Slovar' russkogo yazyka: 70000 slov* [Dictionary of the Russian language: 70000 words]. Moskva: Russkiy yazyk (in Russ.).
4. Yaremenko, V. V., & Slipushko, O. M. (2006). *Novyy tлумachnyy slovnyk ukrayins'koyi movy* [New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language]. Kyiv: Vyd-vo «AKONIT», Tom 1: A-K (in Ukr.).
5. Bakhrakh, D. N. (1997). *Administrativnoye pravo: uchebnik* [Administrative law: a textbook]. Moskva: Izd-vo BEK (in Russ.).
6. Tikhomirov, YU. A. (2001). *Teoriya kompetentsii* [Theory of competence]. Moskva: Izdatel'stvo g-na Tikhomirova M. YU. (in Russ.).
7. Tuning Educational Structures in Europe. Retrieved from: [http://www.let.rug.nl/Tuning Projekt/index.htm;~tuning.org/tuningeu](http://www.let.rug.nl/Tuning_Projekt/index.htm;~tuning.org/tuningeu) (in En.).
8. Vasil'yev, S. V. (2009). *Entsiklopediya grazhdanskogo protsesssa* [Encyclopedia of civil process]. Khar'kov: Khar'kov yuridicheskiy (in Russ.).
9. Pro Natsional'nu politsiyu [About the National Police]. Zakon Ukrayiny (02.07.2015 No 580–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (40–41). 379 (in Ukr.).
10. Shynal's'kyy, O. I. (2003). *Pokarannya v systemi zasobiv protydyiyi zlochynnosti* [Punishment in the system of means of combating crime]. Kandydats'ka dysertatsiya (12.00.08). Kyiv (in Ukr.).
11. Of the committee of ministers to member states on participation of the public in crime policy : Recommendation No. R (83) 7 on 23 June 1983. 3 p. Retrieved from: [http://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/recR\(83\)7e.pdf](http://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykkanunteklifi/recR(83)7e.pdf) (in En.).
12. Kryminal'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [The Criminal Procedural Code of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (13.04.2012 No 4651–6). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2013. (11–12, 13). 88 (in Ukr.).
13. *Pro orhanizatsiyu diyal'nosti orhaniv dosudovoho rozsliduvannya Natsional'noyi politsiyi* [On the organization of the activities of the bodies of pre-trial investigation of the National Police]. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny (06.07.2017 No 570). Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17> (in Ukr.).
14. Skakun, O. F. (2009). *Teoriya derzhavy i prava: entsyklopedychnyy kurs : pidruchnyk* [Theory of state and law: encyclopedic course: a textboo]. Kharkiv: Espad (in Ukr.).
15. Kutafin, O. Ye., & Sheremet, K. F. (1982). *Kompetentsiya mestnykh sovetov* [Competence of local councils]. Moskva: Yurid. lit. (in Russ.).

Надійшла 18.11.2017

Музичук О. М., Нікуліна А. Г. Компетенція органів досудового розслідування Національної поліції України. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 259–264. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_41.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1203605>

Проаналізовано наукові підходи до визначення компетенції органів державної влади, зокрема, органів досудового розслідування Національної поліції. Розглянуто компетенцію як комплексний елемент адміністративного права. Виокремлено складові компетентності органів досудового розслідування Національної поліції – владних повноважень, юридичної відповідальності й елементів відання, та наведено їх теоретико-правову характеристику.

Ключові слова: Національна поліція, орган досудового розслідування, компетенція, владні повноваження, юридична відповідальність, відання

Музычук А.Н., Никулина А.Г. Компетенция органов досудебного расследования Национальной полиции Украины

Проанализированы научные подходы к определению компетенции органов государственной власти, в частности, органов досудебного расследования Национальной полиции. Рассмотрено компетенцию как комплексный элемент административного права. Выделены составляющие компетентности органов досудебного расследования Национальной

полиции – властных полномочий, юридической ответственности и элементов ведения, и дана им теоретико-правовая характеристика.

Ключевые слова: Национальная полиция, орган досудебного расследования, компетенция, властные полномочия, юридическая ответственность, ведения

Muzychuk A.N., Nikulina A.G. Competence of the Bodies of Pre-Trial Investigation of the National Police of Ukraine

The article analyzes the scientific approaches to the definition of the competence of public authorities, in particular, the bodies of pre-trial investigation of the National Police.

Today, the notion of competence in the field of law applies only to public authorities - representatives of public power, which is expressed in the right to professional activities within certain limits. It has been established that competence is a category of law to determine the extent of the rights and powers of a state body. By securing the appropriate body, the prohibition is allowed to go beyond its borders and interfere with other bodies in a certain area.

Competence considered as a complex element of administrative law: 1) certain powers that are assigned to the subject at the legislative level; 2) professional knowledge, information that the subject possesses at a high level; 3) motives, which are advanced to a future specialist in a certain field of knowledge. The competence of the pre-trial investigation bodies is determined by the Criminal Procedural Code of Ukraine and the Order «On the organization of the activities of the bodies of pre-trial investigation of the National Police».

It has been established that a systematic approach should be used to effectively allocate authority competences and ensure the effective functioning of pre-trial investigation bodies. The provision of competences will be successful provided when the authorities and their institutions are stable; correct regulation of competences (and authorities, in particular), namely avoiding duplication between different authorities/departments; appropriate high and qualified competence of senior executives and staff of the National Police, as well as material support and incentives. At the same time, the term «competence» itself is not legally defined clearly, therefore, the definition of the content of this concept and to date remains the subject of discussion in legal science and needs further analysis.

Key words: National police, pre-trial investigation body, competence, powers, legal liability, responsibility