

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.745.7:343.9(477)

Ємець Олег Миколайович –
кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри спеціальної техніки та
оперативно-розшукового документування
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто комплекс питань, пов'язаних із особливостями правового регулювання діяльності Національної поліції України, зокрема під час надання поліцейських послуг у сфері протидії злочинності. Акцентовано на визначенні сучасних проблем юридичного забезпечення роботи оперативних підрозділів Національної поліції України. Розроблено пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства, за допомогою яких можливе вирішення наявних проблем.

Ключові слова: злочинність; оперативні підрозділи; оперативно-розшукова діяльність; поліція; розслідування.

Історично склалося так, що майже в усіх пострадянських країнах уже досить давно працює поліція, а в Україні до минулого року завдання щодо протидії злочинності виконувала міліція. Про необхідність утворення у нас поліції визначалося ще з часів проголошення незалежності, проте дієві, рішучі кроки в цьому напрямі було здійснено у 2014–2015 рр. Тоді експерти активно обговорювали питання проведення реформ у силовому блоці.

Згодом розпочався складний процес реформування, метою якого було викорінення корупції та беззаконня з судової та правоохоронної систем. Реформа Національної поліції України стала комплексним проектом загальнодержавного масштабу. У ньому вперше поєдналися тверда політична воля, нова професійна команда, законодавство, повноцінна підтримка міжнародних партнерів і рішучий запит населення на реальні зміни [1].

Президент України П. О. Порошенко ініціював створення Національної поліції та наголосив, що відбудеться не просто перетворення міліції на поліцію, а трансформація сутності роботи правоохоронних органів [2]. Так, 2 липня 2015 р. парламент прийняв Закон України «Про Національну поліцію» [3], підписаний очільником держави 4 серпня 2015 р. Зважаючи на значення та роль Національної поліції у виконанні завдань з охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки та порядку, Президент України постановив [4] запровадити в державі свято – День Національної поліції України, яке щороку відзначатиметься у день підписання цього Закону – 4 серпня [3]. 2 вересня 2015 р. тогочасний Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк на засіданні Уряду заявив, що Кабінет Міністрів України приймає рішення щодо створення центрального органу виконавчої влади, підпорядкованого Міністерству внутрішніх справ України, тобто в Україні офіційно створюється Національна поліція [5].

Безперечно, її створення є важливим кроком у реформуванні правоохоронних органів держави, однак набуває актуальності питання щодо того, наскільки ефективно поліція зможе забезпечити виконання завдань, які раніше виконувала міліція. Дослідженню різних аспектів діяльності міліції приділяли увагу багато науковців і практиків, зокрема О. М. Бандурка, В. І. Василюк, С. М. Гусаров, В. Я. Горбачевський, О. М. Джу́жа, Е. О. Дідоренко, І. П. Козаченко, О. Є. Користін, Д. Й. Никифорчук, Ю. Ю. Орлов, М. А. Погорецький, Л. Д. Удалова, В. В. Черней, С. С. Чернявський, В. І. Ша́кун та ін. Водночас Національна поліція лише починає функціонувати та різні аспекти роботи її структурних підрозділів (зокрема кримінальної поліції) досліджено ще недостатньо. Таким чином,

метою статті вбачаємо виявлення можливих юридичних проблем у протидії злочинності оперативними підрозділами Національної поліції України з подальшим розробленням законодавчих змін для їх вирішення.

Національна поліція в Україні була утворена та набула повноважень 7 листопада 2015 р., за винятком патрульної поліції, яка в окремих містах почала працювати раніше. Ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що завданнями поліції є надання послуг щодо:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Розглянемо окремі аспекти правового забезпечення протидії злочинності правоохоронними органами України. Відповідно до ст. 1 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України [6], порядок кримінального судочинства визначений лише кримінальним процесуальним законодавством України, яке складається з відповідних положень Конституції України [7], міжнародних договорів (зgodу на обов'язковість яких дала Верховна Рада України), цього Кодексу [6] та інших законів України. Статтею 216 КПК України визначено підслідність. На момент набуття чинності Законом України «Про Національну поліцію» ним було закріплено, що досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених Законом України «Про кримінальну відповідальність», окрім належних до підслідності інших органів досудового розслідування, здійснюють слідчі органів внутрішніх справ.

Однак, згідно з п. 5 розділу XI означеного Закону [4], яким передбачені прикінцеві та перехідні положення, Закон України «Про міліцію» [8] визнано таким, що втратив силу. Отже, із набуттям чинності 7 листопада 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» припиняє існувати міліція, а функціонувати повинні органи Національної поліції України.

Варто наголосити, що ні Законом України «Про Національну поліцію», ні іншими чинними законами утворення та функціонування органів внутрішніх справ не передбачено. Логічно, щоб розслідуванням злочинів із дотриманням підслідності займалися слідчі Національної поліції, а не ліквідованих органів внутрішніх справ.

Зауважимо, що зі створенням Національної поліції України виникли й інші організаційні та правові проблеми щодо протидії злочинності, зокрема у сфері здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами кримінальної поліції. В Україні ще 18 лютого 1992 р. було прийнято Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» [9], до якого з того часу внесено численні зміни. Ст. 5 цього Закону містить вичерпний перелік підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. На момент набуття чинності Законом України «Про Національну поліцію» в ньому було зазначено, що в системі Міністерства внутрішніх справ України це кримінальна і спеціальна міліція, а також підрозділи внутрішньої безпеки.

Як наслідок, склалась така ситуація, що вже після створення Національної поліції України займатись оперативно-розшуковою діяльністю були уповноважені підрозділи ліквідованої міліції, але не поліції. До того ж, відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», проводити оперативно-розшукову діяльність заборонено іншим підрозділам зазначених органів, підрозділам інших міністерств, відомств, громадським, приватним організаціям та особам. Науковці та практики одразу звернули увагу на цю проблему, після чого було розроблено та запропоновано зміни до законодавства. Так, 23 грудня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [10], який у правовому сенсі врегулював низку проблем. Таким чином, у КПК України [6] повноваження вже не існуючих органів внутрішніх справ були перерозподілені між іншими суб'єктами, зокрема органами Національної поліції. Зрештою, із переліку підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, передбачених

ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», було вилучено вже не існуючу міліцію. Відтоді відповідне право отримали підрозділи кримінальної та спеціальної поліції.

На жаль, подальше дослідження особливостей організаційно-правових засад здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділами кримінальної поліції України виявило, що певні проблеми залишилися навіть після внесення змін до законодавства. Так, у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», яка передбачає її основні повноваження, справедливо зазначено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності. Водночас у переліку повноважень не йдеться про оперативно-розшукову діяльність – її згадано лише в п. 18 ст. 26 цього Закону [4], що регламентує формування інформаційних ресурсів поліцією. Так, поліція має наповнювати та підтримувати в актуальному стані бази (банки) даних, що належать до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно бази даних, які формуються в процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до Закону. Жодним іншим чином оперативно-розшукову діяльність в цьому Законі не згадано: ані в розділі IV «Повноваження поліції», ані в розділі V «Поліцейські заходи».

Ретроспективний аналіз правових аспектів оперативно-розшукової діяльності дозволив виявити, що про неї йшлося в різних статтях Закону України «Про міліцію» [8]. Так, ст. 7 було закріплено, що міліція є єдиною системою органів, яка належить до структури Міністерства внутрішніх справ України і виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Серед її обов'язків, передбачених ст. 10, можна назвати такі:

виявляти, запобігати і припиняти кримінальні правопорушення, вживати з цією метою оперативно-розшукові та профілактичні заходи, передбачені чинним законодавством (п. 2 ч. 1);

проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби в слідчих діях (п. 10 ч. 1).

Права міліції були передбачені ст. 11 Закону України «Про міліцію», де було зазначено, що вони мають:

здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи (п. 10 ч. 1);

вести облік оперативно-пошукових, криміналістичних та адміністративних правопорушень, а також профілактичний облік правопорушників, документів тощо; здійснювати обробку персональних даних в обсязі, структурі та порядку, що впливають із завдань та функцій, покладених на міліцію цим та іншими законами; у межах компетенції складати статистичну інформацію, забезпечувати режим доступу до інформації, надавати інформаційні послуги (п. 13 ч. 1).

Отже, законодавець приділяв увагу регламентації оперативно-розшукової діяльності у відповідних статтях Закону України «Про міліцію», чого, на жаль, не можна сказати про Закон України «Про Національну поліцію». На нашу думку, таке ігнорування не сприяє роботі кримінальної поліції щодо протидії злочинності. Цей Закон України [4] містить 105 статей, у жодній з яких не згадано про ключовий напрям діяльності поліції, за винятком аспекту формування баз даних.

Для правового забезпечення протидії злочинності оперативними підрозділами Національної поліції України вкрай важливими є закони, які регламентують оперативно-розшукову діяльність, а також кримінально-процесуальне законодавство. Після внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9] передбачено, що оперативно-розшукову діяльність здійснюють оперативні підрозділи Національної поліції: кримінальна та спеціальна поліція.

До того ж, згідно зі ст. 41 КПК України [6], оперативні підрозділи органів Національної поліції, безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань,

органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, Державної пенітенціарної служби України та Державної прикордонної служби України здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого (прокурора), а підрозділ детективів, оперативно-технічний підрозділ та підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України – за письмовим дорученням детектива або прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Під час виконання доручень слідчого (прокурора) працівник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого. Працівники оперативних підрозділів (окрім підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України) не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власної ініціативи або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора. Доручення слідчого (прокурора) щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом.

Логічним після утворення Національної поліції було затвердження її структури. Так, до апарату Національної поліції увійшла кримінальна поліція, що має у своєму складі:

- 1) Департамент карного розшуку;
- 2) Департамент кримінальної розвідки;
- 3) Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми;
- 4) Департамент оперативної служби;
- 5) Департамент оперативно-технічних заходів;
- 6) Управління виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів.

У Національній поліції також було утворено міжрегіональні територіальні органи, зокрема в складі кримінальної поліції:

- 1) Департамент протидії наркозлочинності;
- 2) Департамент внутрішньої безпеки;
- 3) Департамент кіберполіції;
- 4) Департамент захисту економіки.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» [4], систему поліції утворюють центральний орган управління поліцією й територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції належать організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. У складі поліції функціонують: кримінальна, патрульна та спеціальна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони.

У ст. 15 цього Закону закріплено, що територіальні органи поліції утворюються в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах міст як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності поліції та коштів, визначених на її утримання. Територіальні органи поліції утворює, ліквідовує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції після погодження з Міністром внутрішніх справ України.

Як бачимо, визначена у вказаному Законі загальна система поліції не передбачає наявності міжрегіональних територіальних органів поліції. Зрештою виникають сумніви щодо того, чи можна вважати такі підрозділи, як департаменти протидії наркозлочинності, внутрішньої безпеки, кіберполіції та захисту економіки повноважними оперативними підрозділами кримінальної поліції, а відповідно й суб'єктами оперативно-розшукової діяльності та уповноваженими оперативними підрозділами для виконання доручень слідчого і прокурора щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Правовий порядок у нашій державі, згідно зі ст. 19 Конституції України [7], ґрунтується на тих засадах, що нікого не можна примусити робити те, що не передбачено законодавством. Посадовці органів державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, зазначені в Конституції та законах України.

Також виникає питання відносно допустимості доказів, здобутих цими підрозділами. Так, відповідно до ч. 1 ст. 87 КПК України, недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав і свобод людини, гарантованих Конституцією [7] та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій унаслідок істотного порушення прав та свобод людини. Зрештою, за ч. 4 ст. 86 цього Кодексу [6] недопустимий доказ не можна використати під час прийняття процесуальних рішень, на нього не може посилається суд під час ухвалення судового рішення. На нашу думку, такого роду проблеми потребують наукового осмислення та обговорення з подальшим юридичним вирішенням. Вважаємо, що для цього необхідно вносити певні зміни до чинного законодавства.

За результатами проведеного дослідження питань, пов'язаних з юридичним забезпеченням протидії злочинності оперативними підрозділами Національної поліції України, можна сформулювати певні висновки.

1. Із прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» виникли юридичні проблеми в різних сферах діяльності поліції, зокрема щодо протидії злочинності, які необхідно було вирішувати вже після її створення, хоча цього можна було уникнути як не допустивши недоліків під час прийняття цього Закону, так і шляхом їх усунення після його прийняття, але до набуття чинності.

2. Юридичні проблеми протидії злочинності оперативними підрозділами Національної поліції України залишились навіть після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію». Так, на цей час у юридичному сенсі сумнівною є легітимність утворення міжрегіональних територіальних органів поліції та їх правоздатність, зокрема під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також виконання письмових доручень

слідчого (прокурора) щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні. До речі, у відповідних статтях зазначеного Закону [10] взагалі не передбачено можливість здійснення будь-якими підрозділами Національної поліції оперативно-розшукової діяльності.

3. Для розв'язання висвітлених юридичних проблем протидії злочинності оперативними підрозділами Національної поліції України ми пропонуємо такі зміни до Закону України «Про Національну поліцію» [4]:

ч. 1 ст. 13 «Загальна система поліції» доповнити п. «3) міжрегіональні територіальні органи»;

ст. 23 «Основні повноваження поліції», де зазначено, що «Поліція відповідно до покладених на неї завдань: ...» доповнити пунктом 26: «здійснює оперативно-розшукову діяльність згідно з чинним законодавством».

На наше переконання, запропоновані зміни до чинного законодавства сприятимуть удосконаленню правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності відповідними підрозділами поліції, а також повноцінному функціонуванню міжрегіональних територіальних органів, зокрема Департаменту протидії наркозлочинності, Департаменту внутрішньої безпеки, Департаменту кіберполіції та Департаменту захисту економіки. Під час прийняття таких законодавчих змін юридична легітимність цих підрозділів не буде ставитись під сумнів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Історія української поліції [Електронний ресурс] // Вікіпедія – вільна енциклопедія : [сайт]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%97. – Назва з екрана.

2. Порошенко ініціює створення національної поліції [Електронний ресурс] // ТСН : [сайт]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika/poroshenko-iniciuyue-stvorenniya-nacionalnoyi-policiyi-420754.html>. – Назва з екрана.

3. Про День Національної поліції України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 9 груд. 2015 р. № 693/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/6932015-19621>. – Назва з екрана.

4. Про Національну поліцію: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

5. Уряд приймає рішення щодо створення ЦОВВ Національна поліція [Електронний ресурс] / Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату КМУ // Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України: [сайт]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248450495&cat_id=244274130. – Назва з екрана.

6. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Голос України. – 2012. – № 90–91.

7. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к-96-ВР /// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

9. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23 груд. 2015 р. № 901-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4.

Oleh Yemets – Ph.D in Law, Senior Lecturer of the Department of Special Technique and Operative Investigation of the National Academy of Internal Affairs

**Legal Challenges of Counteraction of Criminality
by Operational Units of the National Police of Ukraine**

While for a long time the police had been operating in almost all post-Soviet countries, in Ukraine it was the structure of militia. The necessity of police had been spoken since the proclamation of independence of the state, but the Parliament adopted the Law of Ukraine «About the National police» on 2nd July in 2015, and the President signed it on August 4th that year. This law says that one of the objectives of the police is to provide police services in the sphere of counteracting the crime.

Today the National Police just begin to operate and various aspects of its work are still poorly investigated, including features combating crime by the units of the criminal police. The article highlights the retrospective aspects of the creation of the National police of Ukraine, as well as considers a range of issues related to the legal ensuring of combating crime by the new law enforcement agency.

Some legal problems that have arisen in various areas of police work, including counteracting crime are considered. We could avoid this situation, both by preventing flaws in the adoption of this law, and by removing flaws after adoption law but before entry into force.

Legal problems of counteraction of criminality by operative units of the National police of Ukraine remained even after the amendments to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption to this law. So, currently legally questionable is legitimacy the creation and functioning of interregional territorial bodies of police. The question arises if these units are right for operational-investigative activity and the fulfillment of written orders

of the investigator to conduct secret investigative (detective) actions in criminal proceedings.

To resolve the legal problems of counteraction of criminality by operative units of the National police of Ukraine, the author develops and proposes changes to the Law of Ukraine «About the National police».

Keywords: crime; operational units; operational-investigative activity; police; investigation.

Емец О. Н. – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры специальной техники и оперативно-розыскного документирования Национальной академии внутренних дел

Правовые проблемы противодействия преступности оперативными подразделениями Национальной полиции Украины

Рассмотрен комплекс вопросов, связанных с особенностями правового регулирования деятельности Национальной полиции Украины, в частности при предоставлении полицейских услуг в сфере противодействия преступности. Сделан акцент на определении современных проблем юридического обеспечения работы оперативных подразделений Национальной полиции Украины. Разработаны предложения по внесению соответствующих изменений в действующее законодательство, с помощью которых возможно решение существующих проблем.

Ключевые слова: преступность; оперативные подразделения; оперативно-розыскная деятельность; полиция; расследование.