

Трагнюк Р. Р.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ОБ'ЄКТ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Стаття присвячена проблемам визначення Національної поліції як основного об'єкта прокурорського нагляду на сучасному етапі. Характеризуються повноваження поліції та функції прокуратури, в межах реалізації яких вона взаємодіє із Національною поліцією.

Ключові слова: прокуратура, прокурорський нагляд, Національна поліція, повноваження поліції, функції прокуратури.

Постановка проблеми. В умовах обмеження функцій прокуратури, яке мало місце в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя від 2016 р., основним напрямом діяльності прокуратури на сучасному етапі є здійснення організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Основним органом правопорядку в Україні, який здійснює досудове розслідування та провадить оперативно-розшукову діяльність на сучасному етапі є Національна поліція України. В цих умовах набуває актуальності дослідження останньої як основного об'єкта прокурорського нагляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Дослідження вказаної проблематики зумовлює необхідність звернення до попередніх наукових напрацювань як дослідників у сфері прокурорського нагляду, так й Національної поліції. Проблеми прокурорського нагляду, в тому числі за органами Національної поліції, досліджували В. С. Бабкова, П. М. Каркач, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, М. В. Руденко та ін. Питання організації та діяльності Національної поліції вивчали О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, О. О. Панова, О. С. Проневич, С. О. Шатрава та ін. У той же час, проблеми визначення Національної поліції як основного об'єкта прокурорського нагляду досі не стали предметом самостійного наукового дослідження.

Метою дослідження є заповнення вказаної теоретичної прогалини шляхом проведення теоретичного та практичного аналізу організації і функціонування Національної поліції як основного об'єкта прокурорського нагляду на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Національна поліція України (далі – поліція) визначається законом як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію») [1]. У науковій юридичній літературі наводяться такі основні кваліфікуючі ознаки поліції: 1) поліція є невід'ємним елементом державної виконавчої влади, оскільки перебуває у складі розгалуженої і координованої урядом системи органів державної влади (управлінського апарату), уповноважених на вживання заходів із метою забезпечення законності, прав і свобод людини,

забезпечення публічної безпеки, охорони публічного порядку, надання допомоги населенню в усуненні загроз для охоронюваного блага; 2) є системою державних органів у структурі центрального органу виконавчої влади, відповідального у цілому за внутрішню безпеку; 3) поліція належить до правоохоронних органів, уповноважених державою на примусове припинення посягань на права і свободи громадян і чинний правопорядок у державі [2, с. 256-257].

Саме визначення поліції як правоохоронного органу (органу правопорядку) дозволяє віднести її до об'єктів прокурорського нагляду. При цьому варто звернути увагу на той факт, що Закон України «Про Національну поліцію» в жодному своєму положенні прямо не визначає Національну поліцію як орган правопорядку. Більше того, Національна поліція ніби відмежується законодавцем від інших органів правопорядку. Так, у ст. 5 «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» цього Закону йде мова про те, що «поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів». Показово, що законодавець при визначенні суб'єктів такої взаємодії не вжив конструкції «з іншими органами правопорядку», який би вказував на віднесення поліції до цих органів. Подібна ситуація спостерігається і в інших нормах Закону України «Про Національну поліцію», де йдеться про ті чи інші форми взаємодії поліції з органами правопорядку: Національна поліція ніби штучно відмежується від цих органів.

У той же час, визначення переліку правоохоронних органів наводиться у ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», згідно з якою до числа правоохоронних органів належать, зокрема, органи Національної поліції (поряд із такими органами, як органи прокуратури, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції) [3]. Таким чином, в Україні законодавчо визначений статус Національної поліції як правоохоронного органу. В умовах відсутності законодавчо визначеного поняття й переліку органів правопорядку останніми варто вважати існуючі правоохоронні органи. Таким чином, Національна поліція є органом правопорядку.

Згідно із п. 2 ст. 131-1 Конституції України, прокуратура здійснює нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Розглядаючи структуру прокурорсько-наглядових правовідносин, П. М. Каркач виділяє об'єкти і суб'єкти прокурорського нагляду, розуміючи під першими органи, в яких проводяться прокурорські перевірки до-

держання законів, а під другими – учасників прокурорсько-наглядової діяльності, тобто прокурорів, які проводять перевірку додержання і застосування законів на об'єктах нагляду [4, с. 7]. Таким чином, органи Національної поліції як органи правопорядку належать до об'єктів прокурорського нагляду. З цієї категорії тісно пов'язане й визначення предмету прокурорського нагляду, який формулюється у науковій юридичній літературі як відповідність закону нормативних актів, що видаються піднаглядними прокуратурі органами і посадовими особами, а також дій цих органів і осіб, прийняття піднаглядними органами і особами заходів щодо попередження порушень законів тощо [5, с. 6]. Отже, в цьому контексті Національна поліція виступає одним із об'єктів прокурорського нагляду в межах конституційної функції, що розглядається, а додержання законності у її діяльності становить частину предмета відповідної наглядової діяльності прокуратури.

Разом із тим, необхідно враховувати, що не вся діяльність поліції входить до сфери прокурорського нагляду. Так, згідно із ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 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 із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Серед вказаних завдань найголовніше значення для прокуратури має діяльність поліції у сфері протидії злочинності, що розкривається як одна зі сфер соціального управління, яка впливає на причини та умови конкретних злочинів та на саму злочинність як соціальне явище з метою запобігання її самодетермінації. Вона охоплює всі види впливу на злочинність з метою її скорочення, мінімізації кількості кримінально караних діянь, починаючи від розробки законодавства та його застосування і закінчуючи соціальним забезпеченням процесів формування особистості та її виховання, у тому числі правового впливу на неї з метою недопущення відхилень поведінки.

Провідними напрямками діяльності поліції у сфері протидії злочинності є такі: 1) виявлення, усунення або нейтралізація причин злочинності, окремих її видів, а також умов, що їй сприяють; 2) виявлення та усунення ситуацій на певних територіях або в певному середовищі, безпосередньо мотивуючих або провокуючих вчинення злочинів; 3) виявлення у структурі населення груп підвищеного кримінального ризику і зниження цього ризику; 4) виявлення осіб, поведінка яких указує на реальну можливість учинення злочинів, і чинення на них стримуючого і коригуючого впливу, а в разі необхідності – і на їх найближче оточення [6, с. 17].

Характерним при цьому є те, що прокуратура, крім здійснення нагляду за відповідною діяльністю органів поліції, також уповноважена координувати діяльність поліції та інших органів правопорядку у сфері запобігання злочинності, що передбачає узгодження і спрямування діяльності цих органів при виконанні ними різноманітних функцій щодо протидії злочинності, як у сфері кримінального провадження, так і поза нею [7, с. 325]. Координаційна діяльність прокуратури передбачена ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяль-

ність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Очевидно, що в контексті конституційних змін координаційна діяльність має розглядатися в межах функції прокуратури, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України. Таким чином, виконання Національною поліцією завдання із запобігання злочинності є пріоритетним для прокуратури при реалізації різних аспектів функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Під час здійснення нагляду за діяльністю Національної поліції прокурор передусім перевіряє відповідність закону дій і рішень поліцейських при здійсненні покладених на них повноважень. У науковій юридичній літературі повноваження поліції поділяються на такі види: організаційні (наприклад, організація служби підготовки і стажування поліцейських і працівників Національної поліції), контрольні (наприклад, здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі), охоронні (наприклад, здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб і об'єктів права приватної й комунальної власності), розшукові (наприклад, розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, інших осіб у випадках, визначених законом), примусові (наприклад, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень), профілактичні (наприклад, превентивна та профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню правопорушень), сервісні (наприклад, надання соціальної й правової допомоги громадянам, сприяння державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків) [8, с. 34]. Очевидно, що серед наведених груп повноважень поліції в полі першочергової уваги прокуратури має перебувати реалізація поліцією розшукових повноважень.

Перелік повноважень поліції передбачено у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію». Серед наведених у ній повноважень до предмету прокурорського нагляду можна віднести наступні: 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (передусім, кримінальних); 2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 3) вжиття заходів з метою виявлення кримінальних правопорушень; припинення виявлених кримінальних правопорушень; 4) вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального правопорушення; 5) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення або події; 6) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; 7) розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; 8) доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних

у вчиненні кримінального правопорушення; 9) забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом; 10) здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до закону; 11) вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень (передусім, у кримінальному провадженні) тощо.

Серед вказаних функцій і повноважень Національної поліції найбільшої уваги заслуговує її діяльність як органу, що проводить досудове розслідування та здійснює оперативно-розшукову діяльність.

Так, згідно із абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [9], оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Національної поліції, а саме підрозділами кримінальної та спеціальної поліції. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності покладається на органи прокуратури, що передбачено ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» та ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Вказаний нагляд має низку особливостей, що проявляються, зокрема, у визначенні спеціальних суб'єктів його здійснення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», вказаний нагляд здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур. При цьому керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів. Оскільки на місцевому рівні піднаглядними прокуратурі оперативними підрозділами є саме підрозділи органів поліції, то саме керівники місцевих прокуратур та уповноважені ним прокурори є основними суб'єктами здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, що проводиться органами Національної поліції.

Також особливості цього нагляду проявляються у наділенні прокурорів спеціальними повноваженнями, передбаченими у ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Так, при здійсненні цього нагляду прокурор у межах своєї компетенції уповноважений безперешкодно входити в усі приміщення органів Національної поліції, які проводять оперативно-розшукову діяльність; вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; доручати керівникам відповідних органів Національної поліції проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок із метою усунення порушень закону; давати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів та ін. Отже, в межах нагляду за законністю оперативно-розшукової діяльності прокурори досить тісно взаємодіють із відповідними оперативними підрозділами Національної поліції та наділяються щодо них широкими повноваженнями владно-розпорядчого характеру.

Найголовнішим напрямом впливу прокуратури на Національну поліцію є організація і процесуальне керівництво

досудовим розслідуванням, яке проводиться її слідчими підрозділами. Згідно із пп. а) п. 1 ч. 1 ст. 38 КПК України, слідчі підрозділи органів Національної поліції віднесені до органів досудового розслідування (органів, що здійснюють дізнання і досудове слідство). Підслідність слідчих органів Національної поліції визначена ч. 1 ст. 216 КПК України, згідно з якою вони здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування. Таким чином, Національна поліція, в оцінках дослідників, має найширшу, універсальну або загальну підслідність, що дозволяє визначити її найголовнішим органом досудового розслідування в Україні [10, с. 103]. Зважаючи на це, саме забезпечення законності досудового розслідування, яке здійснюється слідчими підрозділами Національної поліції, займає основну питому вагу в структурі прокурорської діяльності з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Показово при цьому, що саме в діяльності органів Національної поліції прокуратура виявляє найбільшу кількість різноманітних порушень закону. Так, згідно зі статистичними даними, у 2016 р. із загальної кількості 3 250 виявлених прокурорами заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, які були приховані від обліку органами досудового розслідування, 3 204 (98,6 %) були укріті саме органами поліції; із загальної кількості 27 843 скасованих прокурорами постанов про закриття кримінальних проваджень 26 763 або 96,1 % були винесені слідчими органів поліції; із 321 винесеної прокурорами постанови про відновлення досудового розслідування 249 або 77,6 % стосувалися рішень про зупинення досудового розслідування, прийнятих слідчими поліції тощо. Одночасно з цим, статистика свідчить, що найбільшу активність щодо надання письмових вказівок прокурорами-процесуальні керівники досудового розслідування виявляють саме відносно слідчих поліції: так, із загальної кількості 162 368 письмових вказівок, наданих прокурорами у 2016 р., 153 495 або 94,5 % стосувалися слідчих цього органу [11].

Висновки. На підставі викладеного можна дійти висновку, що на сучасному етапі Національна поліція є основним об'єктом прокурорського нагляду, головним органом правопорядку, на якому зосереджено конституційну функцію прокуратури з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. При цьому відносно Національної поліції прокуратура здійснює свої повноваження за такими напрямками: 1) організація і процесуальне керівництво досудовими розслідуваннями, які здійснюються слідчими Національної поліції як основним органом досудового розслідування в Україні; 2) нагляд за проведенням оперативними підрозділами поліції оперативно-розшукової діяльності; 3) координація діяльності Національної поліції у сфері запобігання злочинності з відповідною діяльністю інших органів правопорядку. Також на перехідний період прокуратура здійснює нагляд за застосуванням Національною поліцією примусових заходів, що обмежують особисту свободу громадян, в межах реалізації функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Література:

1. Про Національну поліцію [Електронний ресурс]: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. – Заголовок з екрана.
2. Проневич О. С. Поняття «поліція» («міліція») в адміністративному (поліцейському) праві сучасних держав / О. С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 249-257.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів [Електронний ресурс]: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12/print>. – Заголовок з екрана.
4. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб / П. М. Каркач. – Х.: Право, 2013. – 336 с.
5. Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет. Объект. Функция. Компетенция / В.В. Гаврилов; Под ред.: В. И. Новоселова. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 152 с.
6. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, К. Ю. Мельник, О. О. Юхно та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка]. – Харків, 2016.
7. Лапкін А. В. Координаційна діяльність органів прокуратури України у сфері кримінального провадження // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – № 1082. – С. 322-326.
8. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст / Д. К. Катрич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право. – 2016. – Випуск 36. – Том 2. – С. 31-35.
9. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
10. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – 5-те вид., змін. і допов. – Х.: Право, 2016. – 168 с.
11. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. – Заголовок з екрана.

Трагнюк Р. Р. Национальная полиция как основной объект прокурорского надзора на современном этапе

Аннотация. Стаття посвящена проблемам определения Национальной полиции как основного объекта прокурорского надзора на современном этапе. Характеризуются полномочия полиции и функции прокуратуры, в рамках реализации которых она взаимодействует с Национальной полицией.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, Национальная полиция, полномочия полиции, функции прокуратуры.

Tragnyuk R. National police as the main object of public prosecutor's supervision at the present stage

Summary. Article is devoted to problems of definition of National police as main object of public prosecutor's supervision at the present stage. It is characterized powers of police and prosecutor's office function within which realization it cooperates with National police.

Key words: prosecutor's office, public prosecutor's supervision, National police, powers of police, prosecutor's office function.