

**Остропілець В. Р.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, кримінального права та процесу  
Міжнародного університету бізнесу і права

## ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

### FORMS OF COOPERATION OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION MIA OF UKRAINE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Стаття присвячена визначенню форм взаємодії органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України з іншими правоохоронними органами через призму форм державного управління. Розкрито питання щодо поділу форм на різні види, а також особливості вказаних форм.

**Ключові слова:** форми, взаємодія, досудове розслідування, правоохоронні органи, державне управління.

Стаття посвящена определению форм взаимодействия органов досудебного следствия Министерства внутренних дел Украины с другими правоохранительными органами через призму форм государственного управления. Раскрыты вопросы деления форм на соответствующие виды, а также особенности данных форм.

**Ключевые слова:** формы, взаимодействие, досудебное расследование, правоохранительные органы, государственное управление.

This article is devoted to the definition of forms of interaction between the pre-trial investigation the MIA of Ukraine with other law enforcement agencies through the prism of the forms of government. This article provides answers to questions about the forms section of the relevant species, and disclosed the features of these forms.

**Key words:** forms, interaction, pre-trial investigation, law enforcement, public administration.

Взаємодія органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України з іншими правоохоронними органами полягає в спільній узгодженій реалізації кожним із названих органів своїх функцій у межах покладених на них завдань заради досягнення єдиної мети. Указане вкотре підтверджує, що така взаємодія є нічим іншим як різновидом державного управління. Відповідно, така діяльність характеризується властивими тільки їй формами та методами своєї реалізації. Метою статті є з'ясування змісту, особливостей і порядку реалізації взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами. Ось чому вважаємо актуальним висвітлення поняття й видів форм взаємодії вказаних органів.

Питання форм взаємодії правоохоронних органів свого часу розглядали такі видатні вчені, як І.А. Азовкін, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.В. Богущкий, В.Г. Вишняков, Д.А. Гайдуков, В.М. Гаращук, А.Е. Лунев, О.М. Музичук, М.І. Пискотин, Ц.А. Ямпольська та інші.

Форми взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами ми будемо розглядати через призму форм державного управління. Пояснюється така позиція тим, що вказана взаємодія, на нашу думку, є різновидом державного управління. Відповідно, форма взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами виражає її зміст як різновиду державного управління. У зв'язку з цим варто звернутись до наукових поглядів щодо визначення форми управління.

Разом із тим взаємодія органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами є й діяльністю органів публічної влади, оскільки органи досудового розслідування МВС України є правоохоронними органами, а останні, беззаперечно, є органами публічної влади. Тому щодо вказаної взаємодії можна також використовувати положення, які стосуються форм діяльності органів публічної влади.

У юридичній літературі вже встиг усталитися певний стереотип стосовно трактування й розуміння форм управлінської діяльності на кшталт практичного прояву цієї діяльності в конкретних діях конкретних органів та інших суб'єктів управління [1, с. 350; 2, с. 121].

У наукових колах також панує думка, що форма управління є зовнішнім проявом управлінської діяльності, способом вираження її змісту в конкретних умовах. Причому ці форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності [3, с. 307]. Інша група вчених трактує форму державну управління як певну частину (складову, елемент) діяльності виконавчо-розпорядчих органів (служб, підрозділів, працівників) [4].

Особливо розповсюдженою є позиція вчених, згідно з якою форма державного управління – це зовнішнє вираження дій органу виконавчої влади в рамках його компетенції, відповідно до поставлених перед ним завдань. Такі дії одночасно є засобом здійснення змісту повноважень цього органу [1, с. 187–191].

Заслуговує на увагу й позиція О.П. Рябченко, відповідно до якої форма виражає спосіб існування, розвиток. Вона впливає на зміст управління позитивно або негативно: стимулює чи гальмує реалізацію змісту, його розвиток. У свою чергу, зміст визначає форму. Зміст управління являє собою сукупність взаємопов'язаних внутрішніх, суттєвих для якісної характеристики управління, властивостей і ознак [5, с. 19–20].

О.М. Музичук, характеризуючи контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні, також оперує терміном «форма». Він уживає його щодо контролю за діяльністю правоохоронних органів і пропонує під ним розуміти зовнішнє вираження контрольних дій суб'єктів контролю, найбільш поширеною серед яких є перевірка, окремі з яких мають суворо визначену процедуру реалізації (інспектування, службове розслідування тощо) і за допомогою яких суб'єкт контролю реалізує надані йому контрольні повноваження, а самі вони реалізуються за допомогою методів контролю та його заходів [6, с. 403].

О.Н. Ярмиш і В.О. Серьогін під формою діяльності органів публічної влади, до яких належать й органи досудового розслідування МВС України та інші правоохоронні органи, розуміють зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних рамках, визначених законодавством. Тобто, форма діяльності є однорідною діяльністю органів публічної влади, через які реалізуються їхні функції. При цьому характер форм діяльності конкретного органу визначається природою суб'єкта державної влади та його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень [7, с. 285; 8, с. 61–62].

Відповідно до наведених вище положень, можна припустити, що взаємодія органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами водночас як різновид діяльності органів публічної влади та різновид державного управління є своєрідним зовнішнім вираженням спільного функціонування названих органів в організаційних рамках, визначених законом.

Форми взаємодії не раз були предметом досліджень багатьох науковців різних галузей юридичної науки. У результаті таких досліджень розроблено вагомий в науковому сенсі напрацювання в цій царині. Так, І.В. Озерський вважає, що форми взаємодії слідчого й органу дізнання – це способи офіційного та неофіційного співробітництва, які базуються на законі та забезпечують узгоджений характер методів і засобів діяльності й доцільне їх поєднання в боротьбі зі злочинністю [9, с. 539]. Через способи визначає форми взаємодії й І.М. Зубач [10, с. 284].

Отже, аналізуючи все вищезазначене, пропонуємо під формами взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами розуміти врегульоване переважно нормами адміністративного права зовнішнє вираження спільних узгоджених дій названих органів, що вчиняються в рамках їхніх функціональних

повноважень і покладених на них завдань заради досягнення єдиної мети.

Для кращого розуміння форм взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами необхідно детальніше розглянути ті дії, зовнішнє вираження яких і утворює ці форми. Проте вбачається неправильним висвітлювати зміст цих дій способом звичайного перерахування. На нашу думку, доцільно ці дії згрупувати за певними критеріями. Таке впорядкування краще передасть їхню сутність, а значить, і сутність форми взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами.

У науковій літературі, як не дивно, це питання також однозначно не сприймається. Зокрема, можна зустріти різні підходи до поділу форм управлінської діяльності й поділу форм взаємодії.

Так, досить поширеною є класифікація форм управління на таке:

1) видання актів управління:

- нормативних;
- індивідуальних;

2) проведення організаційних заходів;

3) здійснення матеріально-технічних операцій [11].

Ц.А. Ямпольська запропонувала ширший перелік видів форм управління, ніж попередній. Учена доповнила його такою формою, як здійснення інших юридично значимих дій [12, с. 54–58].

Що ж стосується форм взаємодії, то можна зустріти їх поділ на таке:

– форми взаємодії в широкому та вузькому значеннях;

– процесуальні й непроцесуальні (організаційні);

– функціонально-операційні, процесуальні та організаційні;

– нормовстановлювальні, профілактичні, нормозастосовні та нормоохоронювальні [13, с. 23; 14, с. 3].

Ми ж поділяємо позицію тих учених, які виділяють дві форми управлінської діяльності (діяльності органів публічної влади) – правові та неправові (організаційні) [15, с. 66–69; 8, с. 61, 307], тому пропонуємо аналогічно до попередньо наведеної позиції виділяти дві форми взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами, а саме:

1) правові, котрі визначають діяльність названих органів, пов'язану зі здійсненням юридично значущих дій у жорстко визначеному законом порядку;

2) неправові (організаційні), котрі не вимагають суворого юридичного оформлення та не пов'язані з учиненням юридично значимих дій, прийняттям правових актів.

Правові форми взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами можуть ділитися на більш дрібні одиниці групування:

– правотворчі форми взаємодії полягають у створенні серед працівників різних правоохоронних органів, у тому числі органів досудового розсліду-

вання МВС України, робочих груп або у включенні таких працівників до робочих груп, які розробляють пропозиції до змін, створення тощо нового правового акта, що регулює галузь провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень;

- правозастосовна форма взаємодії полягає, наприклад, у виданні спільних наказів про створення міжвідомчих слідчих (слідчо-оперативних) груп, виданні доручення на проведення певних процесуальних дій, клопотання про застосування запобіжних заходів тощо;

- контрольна форма взаємодії виражається у звітуванні кожного учасника взаємодії про результати його діяльності на оперативних нарадах; складанні доповідних записок про результати проведених заходів; перевірки старшим слідчо-оперативної чи слідчої групи стану виконання запланованих заходів; складанні письмових планів розслідування кримінальних правопорушень, проведенні окремих слідчих (розшукових) дій, календарних планів тощо;

- установча форма взаємодії полягає у визначенні складу учасників слідчих (слідчо-оперативних) груп, способів взаємодії тощо;

- інтерпретаційна форма взаємодії полягає у створенні сприятливих умов для виконання своїх повноважень у рамках дії закону. Наприклад, це консультивання, проведення бесід із роз'яснення конкретних прийомів застосування окремих засобів розслідування тощо.

Неправові форми взаємодії органів досудового розслідування МВС України прийнято ділити так:

- основні організаційні форми – це проведення оперативних чи спільних нарад, обмін інформацією, планування окремих заходів, розробка методичних рекомендацій стосовно порядку й особливостей проведення окремих заходів, матеріально-технічне забезпечення діяльності тощо;

- допоміжні організаційні форми – проведення координаційних нарад, участь у науково-практичних конференціях, прес-конференції, офіційні візити за кордон, телефонні переговори тощо.

Більшу того, вважаємо інформативним і практично значимим здійснити класифікацію форм взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами за основним напрямом такої діяльності. Відповідно, потрібно виділити форми взаємодії:

1) у реалізації державної політики боротьби зі злочинністю:

- проведення спільних засідань колегій міністерств і відомств, що взаємодіють, оперативних нарад керівників їхніх структурних підрозділів, прийняття погоджених рішень;

- розробка та реалізація спільних планів, програм боротьби зі злочинністю;

- видання спільних відомчих нормативних актів, які регламентують порядок взаємодії під час реалізації правових актів органів влади України та здійснення заходів боротьби із злочинністю, у тому числі з окремими її видами;

- створення спільних робочих груп представників органів досудового розслідування МВС України та інших правоохоронних органів для вивчення окремих проблем боротьби зі злочинністю й розробки пропозицій щодо їх вирішення;

- спільна підготовка та подання до органів влади країни узагальненої інформації про стан криміногенної ситуації, пропозицій про заходи щодо її поліпшення;

2) у профілактиці злочинів і кримінальних проступків:

- розробка та подання до проектів державних програм боротьби зі злочинністю погоджених пропозицій щодо питань профілактики кримінальних правопорушень, у тому числі загальної й індивідуальної профілактики, запобігання найбільш поширеним видам правопорушень;

- взаємне інформування органами досудового розслідування МВС України та іншими правоохоронними органами один одного про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини й умови, що сприяють кримінальним правопорушенням, безпосередня боротьба з якими зарахована до компетенції іншого правоохоронного органу;

- погоджене визначення переліку інформації, оперативний обмін якою та використання може сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання злочинам. Нормативне закріплення в разі необхідності порядку обміну такою інформацією між органами досудового розслідування МВС України й іншими правоохоронними органами;

- спільне вивчення проблем профілактики злочинів і розробка пропозицій і заходів щодо їх вирішення;

- підготовка та внесення до відповідних інстанцій, міністерств і відомств спільних пропозицій про усунення причин і умов, що сприяють учиненню злочинів;

3) у виявленні, припиненні, розкритті й розслідуванні злочинів і кримінальних проступків:

- своєчасне інформування органами досудового розслідування МВС України та іншими правоохоронними органами один одного про відомі їм факти готування чи вчинення кримінальних правопорушень, дізнання або розслідування яких законом покладено на той орган, якому про це повідомляється;

- забезпечення вжиття невідкладних заходів щодо запобігання таким злочинам, їх припинення, затримання осіб, які їх учинили, охорони місця події та зберігання слідів злочину до прибуття працівників іншого правоохоронного органу;

- визначення спільними нормативними актами порядку взаємодії оперативних і слідчих підрозділів у розкритті й розслідуванні конкретних видів злочинів із детальним регламентуванням дій цих підрозділів;

- створення в разі необхідності слідчо-оперативних груп серед працівників взаємодіючих органів для здійснення заходів щодо виявлення, розкриття та розслідування особливо небезпечних злочинів, а також злочинів, скоєних організованими злочинними

угрупованнями, і тих, що мають міжрегіональний і міждержавний характер, пов'язаних із наркобізнесом або таких, що набули великого громадського резонансу;

– використання за взаємним погодженням працівників органів внутрішніх справ (у тому числі органів досудового розслідування МВС України), Служби безпеки, фіскальних та інших органів як фахівців для участі у викритті злочинних груп, розслідуванні проявів організованої злочинності, проведенні криміналістичних експертиз і досліджень, для надання консультацій;

– взаємообмін інформацією, що міститься в централізованих, обласних та інших банках даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового й іншого призначення;

– створення спільних банків даних про осіб, які займаються чи можуть бути причетні до злочинної діяльності;

– виділення в оперативно-розшукових і слідчих підрозділах правоохоронних органів працівників, відповідальних за організацію взаємодії з аналогічними підрозділами інших правоохоронних органів;

4) у розшуку й затриманні злочинців:

– своєчасне повідомлення відповідних органів досудового розслідування МВС України та інших правоохоронних органів про злочинців, які розшукуються, надання найбільш повної інформації про них, що може сприяти їх упізнанню й затриманню;

– організація здійснення підпорядкованими підрозділами заходів щодо розшуку злочинця, який розшукується іншим правоохоронним органом;

– оперативне інформування ініціатора розшуку в разі встановлення такої особи та місця її знаходження, вжиття заходів у разі необхідності щодо її затримання;

– проведення спільних операцій щодо затримання особливо небезпечних озброєних злочинних груп або окремих злочинців;

– організація і проведення спільних навчань підрозділів органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів для відпрацювання дій щодо знешкодження озброєних злочинних угруповань, звільнення заручників, захоплених об'єктів, транспортних засобів, будівель тощо;

– видання спільних нормативних актів із питань розшуку й затримання злочинців;

5) у вдосконаленні правової бази боротьби зі злочинністю:

– спільне вивчення практики застосування законодавства з питань боротьби зі злочинністю з метою розробки єдиних рекомендацій щодо його виконання, виявлення недоліків та прогалин і підготовка погоджених пропозицій щодо їх усунення;

– обмін інформацією про практику виконання правових актів із питань правоохоронної діяльності й проблеми, що при цьому виникають, пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення;

– створення робочих груп за ініціативою органів досудового розслідування МВС України й інших правоохоронних органів для підготовки нових законопроектів, пропозицій про зміни та доповнення законодавства;

– направлення підготовленого одним правоохоронним органом законопроекту іншим правоохоронним органам для подання зауважень і пропозицій із питань, що стосуються їхньої компетенції;

– спільне обговорення керівниками органів досудового розслідування МВС України та інших правоохоронних органів законопроектів, які стосуються питань боротьби зі злочинністю й вироблення погоджених рішень.

Отже, неможливо з'ясувати зміст, а значить, особливості та порядок взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами, не знаючи при цьому її форми. Під останньою пропонуємо розуміти врегульоване переважно нормами адміністративного права зовнішнє вираження спільних узгоджених дій названих органів, що вчиняються в рамках їхніх функціональних повноважень і покладених на них завдань заради досягнення єдиної мети. Указані форми діляться на окремі види за такими критеріями: залежно від настання певних правових наслідків (правові (правотворча, правозастосовна, контрольна, установча інтерпретаційна) та неправові (основні й допоміжні організаційні); за напрямом їхньої спільної діяльності (у реалізації державної політики боротьби зі злочинністю; у профілактиці злочинів і кримінальних проступків; у виявленні, припиненні, розкритті й розслідуванні злочинів і кримінальних проступків; у розшуку й затриманні злочинців; у вдосконаленні правової бази боротьби зі злочинністю).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Научные основы государственного управления в СССР / [И.А. Азовкин, В.Г. Вишняков, Д.А. Гайдуков и др.] ; редкол.: А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, Ц.А. Ямпольская. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
2. Адміністративне право України / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 370 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
4. Административное право / под ред. М.И. Еропкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 310 с.
5. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : [монографія] / О.П. Рябченко ; за загальною редакцією О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
6. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : [монографія] / О.М. Музичук. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
7. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2001. – 520 с.
8. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [навчальний посібник] / О.Н. Ярмиш, В.О. Сergyгін ; за заг. ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.



9. Озерський І.В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект) / І.В. Озерський // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними. Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвідомчий науковий збірник / за редакцією А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В.П. Пустовойтенка та ін. – К., 2001. – Т. 25. – 2001. – С. 538–544.
10. Зубач І.М. Деякі аспекти взаємодії оперативного працівника та слідчого під час розслідування злочинів, скоєних у кредитно-банківській сфері / І.М. Зубач // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. – 2003. – № 1. – С. 282–289.
11. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
12. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1965. – № 10. – С. 54–58.
13. Ключниченко А.П. Административная ответственность за хулиганство и проступки, совершаемые на почве пьянства (по материалам практической деятельности органов МВД Украинской ССР) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 711 / А.П. Ключниченко ; Высш. шк. МВД СССР. – М., 1969. – 27 с.
14. Малюткин В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : [лекция № 13] / В.М. Малюткин ; под ред. Г.А. Аванесова. – М. : РИО МВД СССР, 1976. – 40 с.
15. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М. : Академия МВД СССР, 1978. – 174 с.