

УДК 342.9

Кавун С.М., здобувач кафедри  
права юридичного факультету Сумського  
державного університету

## Зовнішньо-організаційні засади правоохоронної діяльності кримінальної міліції

Статтю присвячено аналізу законодавства, що регламентує зовнішньо-організаційні засади правоохоронної діяльності підрозділів кримінальної міліції; зроблено висновки щодо видів, мети за завдань зовнішньо-організаційних засад правоохоронної діяльності кримінальної міліції.

**Ключові слова:** законодавство, зовнішньо-організаційні засади, правоохоронна діяльність, підрозділи кримінальної міліції, види, мета та завдання зовнішньо-організаційних засад.

Статья посвящена анализу законодательства, регламентирующего внешне организационные основы правоохранительной деятельности подразделений криминальной милиции; сделаны выводы относительно видов, цели, задач внешнеорганизационных основ правоохранительной деятельности криминальной милиции.

**Ключевые слова:** законодательство, внешнеорганизационные основы, правоохранительная деятельность, подразделения криминальной милиции, виды, цели и задачи внешнеорганизационных основ.

This article examines the law governing foreign institutional foundations of law enforcement departments of the criminal police; given conclusions regarding the types, purpose and tasks for external organizational principles of criminal law enforcement officers.

**Keywords:** legislation, foreign institutional frameworks, law enforcement, criminal police units, types, purpose behind the task of foreign institutional framework.

**Постановка проблеми.** Правоохоронна діяльність є надзвичайно важливою у суспільстві і покликана для того, щоб утвердити правопорядок та верховенство права в державі. Тому, перш за все, потрібно встановити якісну нормативно-правову базу, що служитиме передумовою для ефективного функціонування правоохоронних органів. Виходячи з цього, доцільно здійснити загальнотеоретичний огляд зовнішньо-організаційних засад діяльності кримінальної міліції.

**Стан дослідження.** Зовнішньо-організаційна діяльність органів внутрішніх справ була предметом дослідження таких вчених як О. М. Бандурки, В. Л. Грохольського, В. В. Гуменюка, В. В. Конопльова, С. В. Кувакіна, О. В. Негодченка та інших. Цей напрям діяльності зазвичай розглядається у поєднанні із внутрішньо-організаційною діяльністю. По даному питанню є цілий ряд напрацювань, проте відсутні дослідження саме зовнішньо-організаційної діяльності кримінальної міліції, що й зумовлює *актуальність* статті і визначає її *мету*. Завданням статті є дослідження зовнішньо-організаційних засад правоохоронної діяльності кримінальної міліції. *Наукова новизна* полягає у тому, що ґрунтовно проаналізовано чинне законодавство та проекти нормативно правових актів, що регламентують зовнішньо-організаційні засади правоохоронної діяльності підрозділів кримінальної міліції, зроблено висновки щодо видів, мети й завдань зовнішньо-організаційних засад правоохоронної діяльності кримінальної міліції.

**Виклад основного матеріалу.** Під час здійснення зовнішньо-організаційної діяльності органи внутрішніх справ забезпечують виконання покладених на них основних завдань, тобто це відносини, які виникають між органами внутрішніх справ та іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами [3, с. 12 - 13]. Крім того, зовнішньо-організаційна діяльність

забезпечує реалізацію зовнішніх функцій органів. О. В. Негодченко зазначає, що зовнішньо-організаційна діяльність охоплює: 1) охорону прав і свобод особи шляхом створення умов для їх безпечної реалізації (охорона громадського порядку в місцях масового скупчення населення, забезпечення громадської безпеки, звільнення заручників); 2) надання допомоги громадянам при надзвичайних обставинах (збір і видача відомостей про осіб, що стали жертвами нещасних випадків, розшук осіб, які зникли безвісти); 3) забезпечення реалізації ряду конституційних і галузевих прав громадян, які можливі лише за умови їх підтвердження державно-владним актом (право на вибір місця проживання, право особистої власності на транспортний засіб) [9, с. 277].

В розрізі досліджуваної нами проблеми необхідно розглянути зовнішньо-організаційні заходи діяльності органів внутрішніх справ. С. В. Кувакін пропонує найбільш оптимальну класифікацію вказаних заходів за наступними підставами:

- за суб'єктами застосування організаційних форм управління: 1) кримінальною міліцією; 2) міліцією громадської безпеки; 3) транспортною міліцією; 4) державною автомобільною інспекцією; 5) міліцією охорони; 6) спеціальною міліцією;

- за функціями в межах, яких використовуються організаційні форми управління: 1) адміністративні; 2) профілактичні; 3) оперативно-розшукові; 4) кримінально-процесуальні; 5) охоронні (на договірних засадах).

- за періодичністю здійснення: 1) разові; 2) повторювані; 3) повсякденні.

У той же час, зовнішньо-організаційна діяльність вважається ефективною за умови участі в ній інших правоохоронних органів та громадських організацій, тому вона полягає у використанні організаційних форм управління: 1) безпосередньо органами внутрішніх справ; 2) спільно з іншими правоохоронними органами та громадськими організаціями, тобто у взаємодії з ними [6, с. 11 - 12].

Автори підручника «Адміністративна діяльність» за заг. ред. проф. О. М. Бандурки вказують, що ця діяльність спрямована на виявлення, попередження, припинення правопорушень. У цих випадках міліція вступає у відносини з посадовими особами інших установ і організацій, а також з громадянами [2, с. 9]. Так, зовнішньо-організаційну діяльність органів внутрішніх справ деякі вчені називають правоохоронною адміністративною діяльністю. Така назва обумовлюється тим, що основний зміст даної роботи зводиться до забезпечення працівниками органів внутрішніх справ функцій по охороні правовідносин. Не дивлячись на те, що органи внутрішніх справ здійснюють також і правозастосовну адміністративну діяльність, слід підкреслити, що остання має обслуговуючий характер, виступає засобом забезпечення правоохоронної діяльності [1, с. 7 - 8].

Поняття «правоохоронна діяльність», у сучасній правовій науці та чинному законодавстві не віднайшло однозначного визначення. У переважній більшості підручників та монографій правоохоронна діяльність розглядається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень щодо застосування заходів юридичної відповідальності [12, с. 12–22]. Так, на думку М. І. Мельника та М. І. Хавронюка, правоохоронна діяльність — це застосування спеціально створеними державними органами передбачених законом примусових заходів до осіб, що вчиняють суспільно-небезпечні діяння, і заходів з відновлення порушених в результаті їх вчинення прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб [8, с. 26–27]. Правоохоронна діяльність має певні ознаки, які її характеризують. Проаналізувавши спеціальну літературу можемо

сказати, що більшість науковців до ознак правоохоронної діяльності відносить наступні:

- така діяльність може здійснюватися не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу (наприклад, адміністративних стягнень або кримінальних покарань);

- застосовувані в ході її здійснення юридичні заходи впливу, повинні відповідати законам або іншим правовим актам;

- правоохоронна діяльність реалізується у встановленому законом порядку, з дотриманням визначених процедур;

- її здійснення покладається, насамперед, на спеціально створені державні органи, які комплектуються відповідним чином підготовленими фахівцями [13, с. 4 – 5; 18, с. 5 – 6; 4; 11].

Отже, правоохоронна діяльність охороняє права фізичних або юридичних осіб, і впливає на поведінку людей за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, реалізації юридичної відповідальності. Крім того, способи здійснення правоохоронної діяльності складаються із спеціально встановлених юридичних процедур, таких як подання позову, звернення, опитування та ін. Здійснювати таку діяльність має право не будь-хто, а лише компетентна, спеціально підготовлена, уповноважена державою посадова особа, і це право не може делегуватись іншій посадовій особі, а обсяг повноважень залежить від посади, яку обіймає особа, її професійного рангу або спеціального звання.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що *правоохоронна діяльність кримінальної міліції* – це державно-владна діяльність її структурних підрозділів та посадових осіб, яка спрямована на охорону права, виявлення та розкриття злочинів та правопорушень а також відновлення порушених прав, яка здійснюється шляхом застосування юридичних заходів впливу та з додержанням встановлених в законі процедур.

Зважаючи на вказане, Н. В. Лебідь виокремлює три складові правоохоронної діяльності, це: а) попереджувальна (профілактична) робота; б) робота зі своєчасного припинення правопорушень; в) робота із притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [7, с. 83].

Важливе значення для забезпечення законності, а також один із напрямків зовнішньо-організаційної роботи кримінальної міліції є попереджувальна (профілактична) робота, яка дозволяє виключити можливість завдання матеріальних і моральних збитків. Ця робота має неабияке значення, адже значно легше запобігти протиправним посяганням, а ніж потім відновлювати порушені цими посяганнями права та свободи. Нажаль на даний час профілактична діяльність недостатньо врегульована на законодавчому рівні. Так можна знайти і проект Закону «Про профілактику правопорушень» і проект Закону «Про профілактику злочинів», які досить схожі між собою, але ні один з них не було прийнято.

Наразі в Україні діють Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року. У даній концепції закріплено, що сьогодні у сфері підтримки законності та правопорядку низка питань потребують термінового вирішення. Кризові процеси, що відбуваються в соціально-економічній сфері, призвели до ускладнення криміногенної ситуації, зміни структури злочинності та зумовили виникнення нових форм і способів учинення протиправних діянь. Спостерігається тенденція до збільшення масштабів криміналізації основних сфер

життєдіяльності населення. Поряд із зменшенням кількості вчинених злочинів середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів спостерігається тенденція до збільшення кількості правопорушень у сфері економіки. Недосконалість системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеність питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, спричиняють збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння [16]. Крім того на рівень кривой правопорушень негативним чином впливають поширення дитячої бездоглядності, зокрема послаблення функцій сім'ї, зменшення кількості позашкільних гуртків і секцій за місцем проживання призводять до збільшення кількості правопорушень, учинених неповнолітніми та за їх участю, випадків утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність. Незайнятість населення, зокрема молоді, впливає на зростання рівня злочинності. Актуальним є питання розроблення дієвих заходів щодо недопущення залучення таких осіб до протиправної діяльності [16].

Усі перелічені фактори негативно позначаються на міжнародному іміджі держави, її економічному становищі, призводять до зменшення обсягу інвестицій та зниження рівня довіри населення до влади. До погіршення економічної ситуації в державі призводять стрімкі зміни умов господарювання і ринкової кон'юнктури, що зумовили посилення соціального чинника скоєння правопорушень [16]. У зв'язку із цим метою вищезгаданої Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов учинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та громадськістю в зазначеній сфері [16].

Для діяльності кримінальної міліції, як і для діяльності інших органів, характерна, насамперед, попереджувальна робота. Профілактична її спрямованість вимагає, щоб у процесі безпосереднього здійснення своїх функцій підрозділи кримінальної міліції виявляли і вимагали усунення правопорушень та злочинів, причин і умов їх виникнення, вживали заходів щодо запобігання іншим правопорушенням та злочинам. Отже, мету попереджувальної діяльності кримінальної міліції становить своєчасна профілактика правопорушень та злочинів, причин і умов їх виникнення.

Так, обов'язок попередження злочинів суб'єктами кримінальної міліції прямо передбачений на законодавчому рівні. Насамперед цей обов'язок закріплений ст. 10 Закону України «Про міліцію», згідно з якою міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана: виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення; проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення злочинів, здійснювати адміністративний нагляд за особами, щодо яких воно встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі [14]. Зважаючи на те, що діяльність кримінальної міліції безпосередньо пов'язана з оперативно-розшуковою роботою, то такі обов'язки також передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». Згідно зі ст.

7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», одним із обов'язків підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, є вживання необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення й розкриття злочинів та викриття причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, здійснювати профілактику злочинів [15].

З попередженням злочинів тісно пов'язане їх виявлення. Адже деякі аспекти діяльності по виявленню злочинів присутні і в попереджувальній. Так, якщо попереджувальна діяльність не дала позитивних результатів, суспільно-шкідливе чи суспільно небезпечне діяння все ж таки вчинено, то постає питання про його виявлення. На думку ряду авторів, виявлення злочинів є процесом, в результаті якого приховані злочини стають відомі правоохоронним органам і з цього моменту виникає передбачений законом обов'язок розглянути матеріали на предмет наявності ознак злочину та достатності підстав для порушення кримінальної справи [19, с. 47]. Можна сказати, що виявити злочин означає встановити: ознаки підготовки до злочину а також ознаки вчинення злочину.

Ознаки підготовки та вчинення злочину можуть бути виявлені як в ході перевірки заяв та повідомлень громадян так і безпосередньо співробітниками кримінальної міліції в ході виконання інших функцій, або ж в ході здійснення пошукової діяльності. В ході пошуку та перевірки первинної інформації про злочини проводиться: пошук первинної інформації; перевірка заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини а також формується пакет документів, які містять дані про ознаки злочину.

Д. М. Серета виділяє кілька стадій у процесі виявлення злочинів: а) вивчення і аналіз оперативної обстановки по лінії обслуговування; б) пошук належної інформації; в) збір і оцінка матеріалів з використанням оперативно-розшукових заходів; г) прийняття рішення за матеріалами [17]. В. С. Кубарев та І. В. Кубарев виділяють п'ять етапів в оперативно-розшуковій методиці розкриття економічних злочинів: 1) агентурно-оперативна робота зі здобування первинної інформації про вчинення замаскованих злочинів, яка здійснюється в такій оперативно-тактичній формі ОРД, як оперативне обслуговування; 2) реагування за матеріалами перевірки первинної інформації; 3) документування злочинної діяльності фігурантів оперативної розробки; 4) реалізація інформації, отриманої в процесі документування; 5) оперативно-розшукове супроводження кримінального судочинства (факультативний) [5, с. 3].

Отже, можна виділити порядок дій оперативного працівника в ході перевірки первинної інформації про злочини:

- 1) вивчення первинної інформація про злочини та планування напрямків проведення дій, спрямованих на перевірку вказаної інформації;
- 2) проведення ряду гласних та негласних перевірочних дій;
- 3) оцінка зібраних у результаті ОРД матеріалів та прийняття рішення про подальше спрямування вказаних матеріалів.

Тож, в ході проведення оперативно-розшукових заходів створюються передумови для офіційної реєстрації діяння в якості злочину та прийняття процесуального рішення по ньому, а отже і притягнення особи що юридичної відповідальності.

Від так, вагомою рисою зовнішньо-організаційної (правоохоронної) діяльності кримінальної міліції є те, що вона може здійснюватися як за допомогою гласних так і негласних оперативно-розшукових заходів. Необхідно зазначити, що такі ОРЗ як візуальне спостереження, оперативна установка та розвідувально-пошукові заходи

носять інформаційно-пізнавальний характер і можуть бути включені, як елементи, у систему боротьби із злочинністю лише за допомогою інших актів діяльності, які визначаються як оперативні організаційно-управлінські заходи, що проводяться для самозабезпечення функціонування оперативно-розшукової діяльності, як самостійної державної діяльності системи, а також здійснення оперативно-розшукових заходів [10, с. 173]. Отже, саме завдяки організаційно-управлінським заходам відбувається взаємодія оперативних служб з іншими підрозділами протидії злочинності.

**Висновок.** Підводячи підсумки можна зробити висновок, що зовнішньо-організаційна діяльність кримінальної міліції — це визначена нормативними актами виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення встановлених державою заходів по боротьбі з правопорушеннями та злочинами. Звідси — сутність зовнішньої-організаційної діяльності підрозділів кримінальної міліції становить організація та практичне здійснення охорони громадського порядку та громадської безпеки, надання допомоги громадянам в реалізації їх прав, свобод та законних інтересів. А основними відмінними ознаками зовнішньо-організаційної діяльності кримінальної міліції є те, що вона спрямована назовні, тобто на об'єкти та суб'єкти, які перебувають поза її організаційною структурою та відповідним підпорядкуванням, а також можливість використання оперативно-розшукових заходів для виконання передбачених завдань та функцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / За заг. ред. О. П. Рябенко — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. — 256 с.
2. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. — Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, "Еспада", 2000. - 368 с.
3. Гуменюк В. В. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гуменюк Володимир Анатолійович. — Х., 1999. — 202 с.;
4. Ковалевська Т. М. Організація роботи судових та правоохоронних органів : [конспект лекцій] [Електронний ресурс] / Т. М. Ковалевська, С. В. Белан — Х. : АЦЗ України, 2005. Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/content/organizaciya-roboti-sudovih-ta-pravoohoronnih-organiv-2005>;
5. Кубарев В. С. Удосконалення пошукової діяльності оперуповноваженого ДСБЕЗ в оперативно-розшуковій методиці розкриття злочинів [Електронний ресурс] / В. С. Кубарев, І. В. Кубарев. — Режим доступу: [http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Kyuv/2009\\_1/1-5/24.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Kyuv/2009_1/1-5/24.pdf).
6. Кувакін С. В. Організаційні форми управління органами внутрішніх справ: загально-теоретичний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / С. В. Кувакін. — Х., 2001. — 18 с
7. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лебідь Наталія Володимирівна. — Х., 2004. — 185 с.
8. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : [навчальний посібник] / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2002. — 576 с.
9. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : [монографія] / О. В. Негодченко. — Д. : Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2003. — 448 с.
10. Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : [монографія] / М. А. Погорецький — Х. : Арсіс, ЛТД, 2007. — 575 с.
11. Посметний В. В. Сутність правоохоронної функції та правоохоронної діяльності як визначальних

та базових категорій функціонування правоохоронних органів [Електронний ресурс] / В. В. Посметний // Режим доступу: [http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Kyiv/2008\\_3/3-4/06.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc_gum/Kyiv/2008_3/3-4/06.pdf)

12. Правоохранительные органы Российской Федерации : [учебник] / [Байдуков В. А., Зайцев В. Ю., Казаков А. И. и др.] — Под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. — М. : Юрид. лит., 1998. — 288 с.

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні Указ Президента України // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

14. Про міліцію (зі змінами та доповненнями): Закон України від 20 грудня 1990 року № 565 — XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

15. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303.

16. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року Розпорядження КМУ від 30 листопада 2011 р. N 1209-р // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D1%80>

17. Середа Д. М. Удосконалення діяльності оперативних підрозділів у боротьбі зі злочинністю у сфері приватизації [Електронний ресурс] / Д. М. Середа. — Режим доступу: <http://www.bezpeka.com/ru/lib/spec/spech/art332.html>.

18. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондраков. — К. : МАУП, 2004. — 272 с.;

19. Танасевич В. Г. Проблемы выявления хищений социалистического имущества / В. Г. Танасевич, И. Л. Шпага, Я. В. Орлов // Вопросы борьбы с преступностью. — Вып. 23. — М. : Юрид. лит., 1975. — С. 47—63.