

Паніотов Є. К.,
асpirант

Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука,
перший заступник начальника
Департаменту Інтерполу та Європолу Національної поліції України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БЮРО ІНТЕРПОЛУ УКРАЇНИ

CONTEMPORARY PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF UKRAINIAN INTERPOL NATIONAL CENTRAL BUREAU

У статті на основі теоретичних розробок українських вчених у питанні теоретичного визначення поняття правового статусу розглядаються сучасні актуальні проблеми визначення та нормативного регулювання адміністративно-правого статусу Національного центрального бюро Інтерполу України.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, НЦБ Інтерполу, адміністративно-правове забезпечення, міжнародне співробітництво.

В статье на основе теоретических разработок украинских ученых по вопросам теоретического определения понятия правового статуса рассматриваются современные актуальные проблемы определения и нормативного регулирования административно-правового статуса Национального центрального бюро Интерпола Украины.

Ключевые слова: административно-правовой статус, НЦБ Интерпола, административно-правовое обеспечение, международное сотрудничество.

In the article there are on the base of the theoretical researches of Ukrainian scientists as regards issues of theoretical definition of legal status, the contemporary and relevant problems of definition and legal regulations of administrative legal status of Ukrainian INTERPOL National Central Bureau are considered.

Key words: administrative legal status, NCB INTERPOL, administrative legal maintenance, international cooperation.

Питанням правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин приділяється неабияка увага в юридичній літературі. Зокрема, як слухно зазначають Ю.С. Шемшученко та Н.М. Пархоменко, правовий статус (лат. *status* – становище) – сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. На їх погляд, в Україні правовий статус визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами України. Зазначається при цьому, що правовий статус юридичних осіб (їдеться, зокрема, про державні органи, підприємства, установи та організації) визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб зафіксовані в чинному законодавстві. На думку вказаних вчених, у концентрованому вигляді їх правовий статус відображається в законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації, а від повноти юридичної фіксації повноважень юридичних осіб залежить ефективність їх діяльності [1, с. 717].

Питання «правового статусу» державних органів розглядаються рядом науковців у тісному взаємозв'язку з теоретичним поняттям державного управління. Так, державне управління це одна з основних функцій держави, яка полягає в забезпеченні виконання законів, організуючого впливу на функціонування найважливіших інститутів суспільства. Як вважає А.А. Пухтецька, державне управління є самостійним видом діяльності органів держави, що характеризується прийняттям рішень виконавчого та

розпорядчого характеру, спрямованих на реалізацію та захист прав та інтересів держави, Українського народу, стимулювання економічного розвитку країни в цілому. Державне управління не тільки здійснюється апаратом держави, а й безпосередньо реалізується в діяльності органів державної влади, що віднесені до інших гілок державної влади. Здійснення державного управління переважно забезпечується нормами конституційного та адміністративного права, виключні межі та порядок реалізації повноважень органів державного управління прямо закріплюються в статусному законодавстві [1, с. 177].

Н.М. Мужикова тлумачить поняття державного управління як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [2, с. 6]. Первінним системоутворючим елементом державно-управлінського впливу на суспільство є державний орган. У свою чергу, як продовжує Н.М. Мужикова, погоджуючись з В.Я. Малиновським, завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок та процедури діяльності державних органів в юридичній науці та науці державного управління отримали назву «правовий статус» вказаних органів [2, с. 9] [3, с. 134]. На підставі цього Н.М. Мужикова визначає, що поняття «правовий статус» – це юридична категорія, що за допомогою застосування наукових

підходів дослідження відображає сутність і зміст правового становища того чи іншого державного органу [2, с. 9]. При цьому йдеться не лише про центральні органи виконавчої влади. Ми, зокрема, поділяємо точку зору Н.М. Мужикової про те, що необхідно розрізняти апарат державного управління як систему органів і «апарат органів», який складається з підрозділів працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їхні владні повноваження, тобто їх компетенцію [2, с. 8]. Зокрема, орган держави може мати складну структуру: департаменти, управління, відділи, сектори, тощо, що не є самостійними державними органами, а лише структурними підрозділами [2, с. 10]. Окремо вважали б за доцільне підкреслити, що структурні підрозділи органів державної влади також є суб'єктами адміністративно-правових відносин, про що слушно зазначають В.Б. Авер'янов та О.А. Задихайло [4, с. 63] [5, с. 184–185] і, відповідно, як суб'єкти адміністративно-правових відносин можуть мати певні права та обов'язки у сфері державного управління, сформульовані в адміністративно-правових нормах, і можуть вступати в адміністративно-правові відносини [4, с. 62].

Грунтовне дослідження теоретичного поняття правового статусу здійснив В.Я. Малиновський. Він, зокрема, розглядає поняття «правовий статус» як багатоелементну категорію, що складається з таких основних елементів: завдання та цілі; компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів. Розкриваючи поняття «правового статусу» та його вищеперелічених елементів, В.Я. Малиновський відзначає, що в дослідженні правового статусу органів державного управління необхідно визначити соціальне покликання відповідних органів, адже різні управлінські рівні визначають і відповідні завдання та цілі (функції), що покладаються на ці органи і, що чим вищий цей рівень, тим складніші завдання необхідно вирішувати органам виконавчої влади [2, с. 378]. Також обов'язковим елементом правового статусу В.Я. Малиновський відмічає необхідність визначення обсягу повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій – компетенції. Повноваження зазначеним вченим визначаються як закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки, центральне місце і переважну частину яких складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових для виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

Важливим елементом правового статусу В.Я. Малиновський визначає відповідальність – зазначається, що, зокрема, там де є влада, виникає й відповідальність, при цьому чим вищий ієрархічний рівень суб'єкта управління, тим вищим є й ступінь його відповідальності. Зокрема, В.Я. Малиновський зазначає, що відповідальність (окрім політичної) органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами, за яким пев-

ний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб) [2, с. 379].

Такі елементи правового статусу, як *порядок формування* правового статусу і *процедури діяльності* органу державного управління, охоплюють питання підпорядкованості органу, підзвітності, підконтрольності, а також вимагають з'ясувати перелік актів, які видає той чи інший орган у процесі своєї діяльності з метою здійснення своїх повноважень. *Підпорядкованість*, на думку В.Я. Малиновського, – це поняття, що характеризує найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. *Підпорядкованість* може мати різні ступені повноти: *повна підпорядкованість* (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу: установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності; *часткова підпорядкованість* – це коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів. Підзвітність і підконтрольність органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність [2, с. 379].

Розглядаючи питання правового статусу Національного центрального бюро Інтерполу України (далі – НЦБ Інтерполу), ми не можемо не відзначити, що з моменту створення в 1993 році адміністративно-правове регулювання діяльності цього підрозділу в частині визначення його правового статусу зазнавало певних змін. Особливо це стосується останніх років, зокрема після 2014 року, коли активно здійснювалась реформа органів та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ та була створена Національна поліція України. Розглянемо вказане питання докладніше.

НЦБ Інтерполу було створене постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220. Слід при цьому відмітити, що згідно із цією постановою «Міністерство внутрішніх справ України виступає як Національне центральне бюро Інтерполу і для цього в його структурі утворюється «робочий апарат Бюро» [6]. Пунктом 2 указаної постанови також затверджувалось Положення про Національне центральне бюро Інтерполу.

В абзаці 3 пункту 1. цього Положення зазначалось, що «повноваження Укрбюро Інтерполу покладаються на МВС, у рамках якого створюється робочий апарат Бюро». Пунктом 8. цього Положення визначалось, що «Робочий апарат Укрбюро Інтерполу є самостійним структурним підрозділом центрального апарату МВС...». У свою чергу, в абзаці 1 пункту 1. цього Положення передбачалось, що «Національне центральне бюро Інтерполу /Укрбюро

Інтерполу/ представляє Україну в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі – та є центром координації взаємодії правоохоронних органів країни з компетентними органами зарубіжних держав щодо ведення боротьби зі злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни» [6].

Відповідь на питання про місце НЦБ Інтерполу в структурі апарату МВС ми знаходимо в абзаці 5 пункту 1. вищевказаної постанови, де йдеться про статус «керівника робочого апарату Бюро», зокрема, що він «за граничним спеціальним званням, дисциплінарними правами і умовами оплати праці прирівнюється до начальника головного управління Міністерства внутрішніх справ» [6].

У подальші роки адміністративно-правове забезпечення діяльності НЦБ Інтерполу зазнавало вдосконалення. Зокрема, в 1997 році міжвідомчим наказом було затверджено Інструкцію про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів [7], у 2012 та 2014 роках наказами МВС, а в 2015 році після реформування МВС наказом Національної поліції України затверджувались нові положення про підрозділ, приймались й інші нормативно-правові акти.

Про правовий статус НЦБ Інтерполу йдеться, наприклад, у пункті 1.3. згаданої Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів [7], де зазначається: «Підрозділом, на який безпосередньо покладається організація виконання функцій Міністерства внутрішніх справ України як Національного центрального бюро Інтерполу, є робочий апарат Укрбюро Інтерполу. НЦБ забезпечує співробітництво правоохоронних органів України та зарубіжних країн як у цілому, так і в окремих напрямах боротьби із злочинністю...» [7].

Разом із тим після реформування МВС ситуація певним чином змінилась, оскільки НЦБ Інтерполу увійшло в склад Національної поліції України. Так, відповідно до пункту 2 розділу I Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу, затвердженого наказом Національної поліції України від 21 грудня 2015 року № 193, «РА Укрбюро Інтерполу є структурним підрозділом апарату центрального органу управління поліції на правах департаменту, який забезпечує реалізацію повноважень Національної поліції України щодо представництва України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі..., а також повноважень НПУ як Національного центрального бюро Інтерполу (далі – НЦБ Інтерполу)...» [8].

У свою чергу, відповідно до підпункту 32) пункту 4 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, Національна поліція «здійснює представництво та забезпечує виконання зобов'язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі» [9].

Тобто на сьогодні, на наш погляд, НЦБ Інтерполу в широкому розумінні – це Національна поліція як центральний орган виконавчої влади, у вузькому – структурний підрозділ апарату центрального органу управління поліцією.

Тут хотілось би зосередити увагу ще на тій обставині, що в законодавстві має місце певна невизначеність щодо офіційної назви НЦБ Інтерполу.

У Статуті Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол (англ. – THE INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION – INTERPOL), зокрема в статтях 5 та 31-33, йдеться про «Національні центральні бюро», що створюються й функціонують в країнах-членах Організації й забезпечують взаємодію компетентних органів своїх країн з Генеральним секретаріатом Інтерполу та національними центральними бюро інших країн-членів [10].

У згаданій вище Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів значиться, зокрема, назви відповідно «НЦБ Інтерполу в Україні», «НЦБ», «Національне центральне бюро Інтерполу в Україні», «робочий апарат Укрбюро Інтерполу» [7].

В організаційно-штатній структурі МВС до 2015 року, а також у Національній поліції до січня 2017 року підрозділ мав назву «Робочий апарат Укрбюро Інтерполу», який функціонував в Міністерстві та Національній поліції на правах департаменту. Слід відмітити, що інші визначення назви підрозділу, зокрема «Національне центральне бюро Інтерполу в Україні», «НЦБ Інтерполу», «НЦБ» є такими, що в цілому не суперечать законодавству. Наприклад, у листуванні з іноземними колегами, зокрема з Генеральним секретаріатом та національними центральними бюро Інтерполу інших держав, підрозділ представляє себе саме як «національне центральне бюро», або «НЦБ Інтерполу в Україні», відповідно до Статуту організації.

Більш того, із часу створення підрозділу в 1993 році його назва в організаційно-штатних структурах МВС декілька разів змінювалась. Такими назвами, зокрема, були «Робочий апарат НЦБ Інтерполу», «Укрбюро Інтерполу», «робочий апарат Укрбюро Інтерполу» та ін.

Однак на сьогодні, вже в структурі Національної поліції України, наказом Національної поліції від 26.04.2017 № 64 [11] Робочий апарат Укрбюро Інтерполу був реорганізований в Департамент Інтерполу та Європолу Національної поліції України.

У зв'язку із цим, на наш погляд, на даний час особливої актуальності набула гостра необхідність нормативного закріплення адміністративно-правового статусу НЦБ Інтерполу в нормативно-правових актах, що безпосередньо регламентують його діяльність. У таких документах необхідно, зокрема:

по-перше, чітко визначити розуміння та порядок застосування понять «НЦБ Інтерполу» та «Департамент Інтерполу та Європолу»;

по-друге, визначити компетенцію НЦБ Інтерполу, що включає в себе завдання і функції підрозділу та повноваження, що охоплює його права і обов'язки;

по-третє, визначити порядок формування правового статусу і процедури діяльності Департаменту Інтерполу та Європолу Національної поліції України, що, як зазначалось вище, охоплюють питання

підпорядкованості органу, підзвітності, підконтрольності, а також вимагають з'ясувати перелік актів, які він видає в процесі своєї діяльності з метою здійснення своїх повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
2. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / Сіверський інститут регіональних досліджень; Ред. кол.: В.М. Бойко (голова ред.) [та ін.]. – Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. – 100 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління. Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
4. Задихайло О.А. Адміністративне право України (Загальна частина) / О.А. Задихайло. – Х. : Право, 2016. – 298 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220 «Про Національне центральне бюро Інтерполу» // Збірник постанов Кабінету Міністрів України. – 1994. – № 2. – С. 114.
7. Наказ МВС України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Держкомкордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 9 січня 1997 р. № 3/1/2/5/2/2 «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів» // Юридичний вісник України. – 1999. – № 41 (225) 14-20 жовтня. – С. 10-24.
8. Наказ Національної поліції України від 21 грудня 2015 року № 193 «Про затвердження Положення про Робочий апарат Укрбюро Інтерполу».
9. Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2015 року № 877 // Урядовий кур'єр від 06.11.2015 № 207.
10. Устав Международной организации уголовной полиции Интерпола // “Международное публичное право”, Сборник документов, том 2, М.БЕК, 1996 год.
11. Наказ Національної поліції України від 26.01.2017 № 64 «Про затвердження штату апарату Національної поліції».