

*Величко В. В.,**старший оперуповноважений в особливо важливих справах
Департаменту державної служби по боротьбі з економічною злочинністю МВС України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРЕДСТАВНИЦТВА МІНІСТЕРСТВОМ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ У МІЖНАРОДНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ІНТЕРПОЛ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей здійснення функцій представництва Міністерством внутрішніх справ інтересів України у Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерпол.

Ключові слова: виконавча влада, міністерство, державний апарат, МОКП Інтерпол, координація, взаємодія, правоохоронний орган.

Постановка проблеми. Якщо розглядати загалом участь України у міжнародному співробітництві щодо боротьби зі злочинністю як напрям державно-політичної діяльності, то, безперечно, серед засобів правового регулювання різних заходів слід виділити міжнародно-правові механізми, а також форми і методи, застосовувані у кримінально-процесуальній сфері. Однак, коли йдеться про такі форми діяльності, як налагодження взаємодії, участь у координації дій правоохоронних органів, організація внутрішньої структури Укрбюро та його Робочого апарату, формування його штатного розпису, розроблення і затвердження посадових обов'язків працівників тощо, то провідна роль у цьому відводиться саме засобам адміністративно-правового регулювання. Це, своєю чергою, визначає обрання відповідних способів і технологій юридичного забезпечення виконавчо-владної правоохоронної діяльності МВС як складової державного апарату.

Аналіз останніх досліджень і виділення невирішених проблем. У наукових публікаціях з питань організації спільної міжнародної боротьби зі злочинністю більшість фахівців наголошують на рівноправності повноважень судово-слідчих органів, які здійснюють взаємодію, - зокрема, О.І. Виноградова висноує про наявність засад рівності «центральных органів» держав-сторін незалежно від їх компетенції відповідно до національного (внутрішнього) законодавства [1, с. 92]. Окремі результати теоретичного розроблення засад представництва Міністерством внутрішніх справ інтересів України у міжнародних організаціях репрезентували у своїх працях як українські, так і зарубіжні вчені: І.В. Дроздова, С.Є. Житняк, Є.В. Зозуля, Н.В. Лазнюк, В.А. Некрасов, В.С. Радецький, К.С. Родіонов, В.Б. Смелік, Д.Д. Стронський та інші. Разом з тим, зазначені питання протягом тривалого часу вивчалися переважно представниками інших галузей правничої науки – міжнародного права, кримінології, кримінального процесу, оперативного-розшукової діяльності тощо, тоді як адміністративістами вони згадувалися лише побічно. Метою цієї статті є дослідження змісту представницької функції МВС України у відносинах з Міжнародною орга-

нізацією кримінальної поліції (далі – МОКП) Інтерпол з позицій науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. З огляду на те, що основною ознакою правосуб'єктності органів виконавчої влади, яка реалізується у кожній сфері адміністративних правовідносин, визначається публічна владність [2, с. 9], слід зазначити, що в умовах проведення в Україні адміністративної реформи відбулася відповідна зміна підходів науковців та практиків до вивчення засад представництва Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС), котре є складовою державного апарату і центральним органом виконавчої влади, інтересів України у Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерпол. Форми та спосіб виконання повноважень МВС, що діє як Національне центральне бюро (далі – НЦБ) Інтерполу в Україні, обумовлено особливостями його правового статусу, що реалізується у відповідних адміністративних правовідносинах.

Уряд України 25 березня 1993 р. своєю постановою за № 220 затвердив Положення про Національне центральне бюро Інтерполу, яким було визначено, що Міністерство внутрішніх справ виступає як Національне центральне бюро Інтерполу. Водночас, ті зміни, що відбувалися у структурі МВС України та тривають до сьогодні – передусім, удосконалення нормативно-правових засад його діяльності, оптимізація системи органів і підрозділів внутрішніх справ, практично не позначилися на цілях і змісті діяльності НЦБ, оскільки його функції виявилися цілком пристосованими до цілей і завдань МВС.

Функції НЦБ у різних країнах покладаються, як правило, на поліцейські або інші правоохоронні органи держави, та у більшості країн такими постають міністерства, що опікуються питаннями внутрішніх справ. Міністерства, своєю чергою, та інші центральні органи виконавчої влади загалом утворюють державний апарат виконавчої влади – дієву структуру, на яку покладається практичне здійснення загальнодержавних завдань у всіх сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері підтримання міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю. Це підтверджує й думка К.С. Родіонова, який підкреслює: «на всіх стадіях зовнішньополітичного процесу, від початку збирання, оброблення, систематизації й аналізу інформації, розроблення альтернативних проектів і завершуючи прийняттям рішень, їх реалізацією та контролем за виконанням, державному апаратові належить виключно важлива роль» [3, с. 171-177]. В руслі нашого дослідження, з урахуванням того, що органи виконавчої влади постають основними суб'єктами адміністративного права, слід окремо зупинитися на здійсненні аналізу ад-

міністративно-правових засад діяльності МВС як Національного центрального бюро Інтерполу в Україні.

Вихідним аспектом характеристики адміністративно-правового статусу Укрбюро Інтерполу можна вважати те, що у зв'язку із членством у Інтерполі МВС України від імені держави здійснює представницькі функції в цій міжнародній організації. Правова основа такого представництва ґрунтується на засадах, визначених Постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. за № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» (що є чинною на теперішній час, зі змінами і доповненнями), якою затверджено Порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, а також перелік центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях [4]. Застосоване у назві й тексті наведеної постанови узагальнення «центральні органи виконавчої влади» потребує конкретизації з огляду на необхідність виокремлення особливостей порядку покладення функцій представництва інтересів нашої держави в МОКП на МВС України.

По-перше, всі органи та підрозділи внутрішніх справ, які діють у системі МВС України – зокрема, й Укрбюро Інтерполу, є суб'єктами виконавчої влади. В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнається частина державного апарату (організація), що має власну структуру і штат службовців та у межах встановленої компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [5, с. 63].

По-друге, МВС України, що здійснює керівний вплив стосовно підпорядкованих йому органів і підрозділів, має статус центрального органу виконавчої влади. Територіальний масштаб діяльності, як критерій визначення ролі й місця МВС України в системі інших органів виконавчої влади, чітко простежується з того, що «МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України» [6], – як це закріплено Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 р. Характеристику правового статусу МВС України доцільно доповнити твердженням Ю.П. Битяка, який роз'яснює, що центральними є ті органи виконавчої влади, компетенція яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують державну політику, здійснюють загальне чи галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України [5, с. 67]. Отже, МВС України, що діє як НЦБ Інтерполу в Україні, виконує чітко визначені завдання організаційно-розрахункового і виконавчо-владного характеру, обумовлені членством України в МОКП. Так, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, «МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності,

інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [6].

З урахуванням загальноприйнятого в адміністративно-правовій науці підходу до визначення міністерств як органів спеціалізованого управління [7, с. 11], слід зазначити, що покладення на МВС України функцій представництва інтересів держави у Міжнародній організації кримінальної поліції має надзвичайно важливе значення з огляду на необхідність координації дій правоохоронних органів, без чого є неможливою боротьба з окремими видами злочинів, насамперед з організованою злочинністю. Такої думки дотримується і Є.В. Зозуля, який на підставі аналізу міжнародної діяльності спецпідрозділів правоохоронних органів України серед основних форм взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з правоохоронними органами інших держав називає обмін інформацією, надання взаємної правової, оперативної, методичної, технічної та іншої допомоги, проведення спільних або погоджених оперативних і інших заходів, підготовку кадрів [8, с. 58] тощо. На нашу думку, пріоритетним у міжнародному співробітництві України у боротьбі зі злочинністю має бути не стільки визначення міжвідомчої першості того чи іншого органу виконавчої влади, на який покладено такі функції, скільки наповнення цього співробітництва фактичним змістом досвіду об'єднання зусиль та одержання взаємовигідних результатів.

За ст. 8 Закону України «Про міліцію», співробітництво у сфері діяльності міліції між Міністерством внутрішніх справ України та відповідними органами інших держав і міжнародними організаціями поліції здійснюється відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна [9]. Відповідні норми містить Положення про Міністерство внутрішніх справ України, в якому визначено, що МВС відповідно до покладених на нього завдань здійснює представництво України в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерпол, забезпечує виконання зобов'язань, що випливають із членства України в зазначеній міжнародній організації (п. 56 ст. 4) [6]. Представники центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у заходах міжнародних організацій, керуються письмовими директивами, вказівками, технічними завданнями, що готуються у встановленому порядку центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання зобов'язань, які випливають із членства України у відповідній міжнародній організації [4].

Характер завдань, які покликане виконувати НЦБ на міжнародному рівні, дозволяє виділити специфічний статус, який відрізняє його і від інших правоохоронних структур України, і від виконавчих органів міжнародних організацій. Згідно з Положенням про Національне центральне бюро Інтерполу, основними завданнями Укрбюро Інтерполу є:

- координація діяльності правоохоронних органів країни у боротьбі зі злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни;

- забезпечення взаємодії з Генеральним секретаріатом та відповідними органами держав – членів Інтерполу в боротьбі із злочинністю;

- оцінка рівня поширення в Україні злочинності, що має транснаціональний характер, і загрози злочинної діяльності громадян України за кордоном [10].

Характер завдань, які покладено на Укрбюро, дозволяє твердити про те, що сферу його діяльності у складі МВС було окреслено у формі виконання владних повноважень, управління, а також втручання, тобто зміни організації та спрямування діяльності підпорядкованих підрозділів і служб. Загалом, координація роботи відповідних органів і підрозділів на рівні міністерства полягає, по-перше, у здійсненні регулювання повсякденної управлінської діяльності; по-друге, в координації діяльності відомств, що не входять до складу міністерства, але зобов'язаних узгоджувати з ним свою діяльність за певними напрямками [7, с. 12]. Серед таких, передусім, необхідно згадати Державну міграційну службу. Слід погодитися з позицією В.А. Некрасова, В.Б. Смеліка та С.Є. Житняка, які стверджують, що Національне центральне бюро Інтерполу в Україні виконує лише чітко визначені завдання у загальному розгалуженому механізмі боротьби з криміналом, а не координує (охоплює) весь масив антикримінальної діяльності, як вважають деякі теоретики, тобто частково діяльність Укрбюро регламентується також низкою підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти участі правоохоронних органів України у міжнародній співпраці у боротьбі зі злочинністю й наданні правової допомоги у кримінальних справах [11, с. 120].

Окремим напрямом роботи МВС України, що діє як НЦБ, є видання нормативно-правових актів, якими регламентуються порядок та підстави взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн з використанням можливостей робочого апарату НЦБ Інтерполу. Як зазначає Н.В. Лазнюк, нормативно-правові акти МВС виконують такі основні функції, що вирізняють їх від інших категорій актів (особливо від нормативно-правових актів органів, що мають елементи владної компетенції): управління; синтезу приписів різноманітної галузевої належності; забезпечення реалізації загальних норм права; офіційного тлумачення (інтерпретації) загальних норм права; забезпечення динамічності правового регулювання [12, с. 10; 13, с. 161]. Своєю чергою, спільним наказом МВС України, Генеральної прокуратури, Служби безпеки, Держкомкордону, Державної митної служби, Державної податкової адміністрації України введено в дію Інструкцію про порядок використання правоохоронними органами України можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів від 09.01.1997 р. Ця Інструкція визначає порядок використання правоохоронними органами України можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні для співробітництва з Генеральним секретаріатом Інтерполу та правоохоронними органами зарубіжних держав під час здійснення діяльності, пов'язаної із попередженням, розкриттям та

розслідуванням злочинів, які мають транснаціональний характер або виходять за межі України [14].

Слід звернути увагу на те, що позитивний вплив на процеси становлення і посилення ролі Укрбюро Інтерполу в боротьбі зі злочинними проявами свого часу справило внесення змін до організаційно-штатної структури Робочого апарату НЦБ Інтерполу та його територіальних підрозділів. Передусім було враховано досвід організаційної побудови національних центральних бюро Інтерполу провідних країн, виходячи з найбільш характерних тенденцій і чинників розвитку злочинної діяльності у світі та в Україні. У 2004 р. у м. Києві, а також у найбільших областях України (Донецькій, Львівській, Харківській, Дніпропетровській, Одеській) замість груп НЦБ Інтерполу було створено відділення, що згодом було реформоване у відділи. 2005 року у м. Києві було створено окрему групу НЦБ Інтерполу в УВС на транспорті. Створення такої окремої групи зробило можливим прискорити і спростити вирішення пов'язаних із цим проблем, оскільки злочини на транспорті (залізничному, повітряному, водному, трубопровідному тощо) характеризуються відмінними рисами за масштабами й наслідками, і це має бути обов'язково враховано у практичній діяльності НЦБ Інтерполу. Всі регіональні підрозділи підпорядковуються безпосередньо начальникам відповідних головних управлінь – управлінь МВС України в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

За оцінкою фахівців, взаємодія Національного центрального бюро з Генеральним секретаріатом Інтерполу розвивається досить успішно. Найбільш значним кроком Генерального секретаріату в технічному переозброєнні Укрбюро називають встановлення в жовтні 1995 р. системи електронної пошти Х.400, комплекс обладнання якої Україні було надано на безоплатній основі. Ця система електронної пошти, що застосовується як єдиний стандартний формат для всіх повідомлень, базується на рекомендаціях, розроблених Міжнародним Консультативним Комітетом по Телефонії й Телеграфії (натепер – Сектор телекомунікацій Міжнародного союзу електров'язку) [15, с. 315], є ефективним засобом зв'язку з поліцейськими підрозділами та іншими правоохоронними органами всередині країни, оскільки зв'язок має здійснюватися 24 години на добу, 365 днів на рік. Водночас, якщо в розвинутих зарубіжних країнах поліцейськими підрозділами та іншими правоохоронними органами використовуються відповідні комп'ютерні програми, що дозволяють здійснювати обмін інформацією (наприклад, фотоматеріалами) в онлайн-режимі, то в Україні таких програм немає. Операційні можливості іншої широко застосовуваної програми – ESF24/7, дозволяють користуватися нею всім країнам учасникам, однак слід зауважити, що для її адаптації в кожній із них потрібне застосування національної програмної розробки, що дозволить запровадити доступ до баз даних Інтерполу. Здійснення такої національної розробки, як і її придбання, потребує значних витрат, і коштами Державного бюджету України на сьогодні покрити їх навряд чи можливо. З цієї причини в Україні дотепер не було розроблено власної програми. На сьогодні НЦБ Інтерполу може лише направляти й одержувати інформацію, але не має можливості її ідентифікувати через відсутність програм, які дозволяли би проводити, наприклад,

певні види експертиз або автоматичний аналіз і пошук у міжнародних базах даних.

Висновки. Предметом адміністративно-правового регулювання представництва Міністерством внутрішніх справ інтересів України в МОКП Інтерпол є специфічний різновид суспільних відносин, які виникають під час участі у спільних заходах щодо боротьби зі злочинністю, організації структури та діяльності Укрбюро Інтерполу, а також його Робочого апарату. В цих відносинах реалізуються цілі, функції, структурна організація певної системи органів – МВС України, що діє як Національне центральне бюро, а також його відповідних підрозділів в областях. Йдеться, таким чином, про подвійний характер правового статусу МВС України як органу виконавчої влади у внутрішньодержавних відносинах та як суб'єкта зовнішніх зв'язків і здійснення представництва інтересів України у МОКП Інтерпол. Представницька діяльність МВС України здійснюється за допомогою врегульованих нормами адміністративного права організаційних засобів, заходів, а своїм вираженням має адміністративно-правову форму (завдяки застосуванню правових і неправових методів – видання нормативно-правових актів управління, проведення нарад, семінарів, здійснення матеріально-технічних операцій).

Адміністративно-правові засади діяльності Укрбюро Інтерполу відбивають функціональне призначення МВС як центрального органу виконавчої влади. Отже, у межах представництва Міністерством внутрішніх справ інтересів України в МОКП Інтерпол актуалізується загальне призначення системи органів внутрішніх справ та функції, що покладено на міліцію державою.

Література:

1. Виноградова О. Принципи міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю / О. Виноградова // Право України. – 1999. – № 4. – С. 90-93.
2. Дроздова І. В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Дроздова ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
3. Родионов К. С. Інтерпол: вчера, сегодня, завтра. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Междунар. отношения, 1990. – 224 с.
4. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. за № 1371 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 38. – Ст. 36. – Ст. 1776.
5. Битяк Ю. П. Административное право Украины: учебник для студентов высш. уч. заведений юрид. спец. / (Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка). – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. за № 383/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 16. – Ст. 536.
7. Министерства и ведомства : учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко; Центр публично-правовых исследований. – М. : Норма, 2008. – 255 с.

8. Зозуля Є. В. Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва МВС України у сфері протидії тероризму / Є. В. Зозуля // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 9. – С. 56-59.
9. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. за № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Стор. 95. – Ст. 20.
10. Про Національне центральне бюро Інтерполу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 р. за № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/220-93-п>.
11. Некрасов В. А. Використання можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у боротьбі зі злочинами : навч. посібник / В. А. Некрасов, В. Б. Смелік, С. Є. Житняк. – К. : КНТ; Скіф, 2008. – 163 с.
12. Лазнюк Н. В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України (теоретичні питання) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Н. В. Лазнюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 18 с.
13. Лазнюк Н. В. Регулятивні особливості нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України // Вісник Національного університету внутрішніх справ – Харків, 2001. – № 14. – С. 158-162.
14. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 09.01.1997 р. за № 3/1/2/5/2/2 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 9. – Стор. 77.
15. Методика информационной безопасности : монография / [Ю. С. Уфимцев – рук. авт. кол., В. П. Бурьянов, Е. А. Ерофеев и др.]. – М. : Экзамен, 2004. – 544 с.

Величко В. В. Административно-правовые аспекты представительства Министерством внутренних дел интересов Украины в Международной организации уголовной полиции – Интерпол

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей осуществления функции представительства Министерством внутренних дел интересов Украины в Международной организации уголовной полиции – Интерпол.

Ключевые слова: исполнительная власть, министерство, государственный аппарат, МОУП Интерпол, координация, взаимодействие, правоохранительный орган.

Velichko V. Administrative and legal aspects of the representation of the interests of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the International Criminal Police Organization – Interpol

Summary. The article discusses to the study of the singularities of the function of representation by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine's interests in the International Criminal Police Organization – Interpol.

Key words: executive power; ministry, the state apparatus; ICPO Interpol, coordination, cooperation, law enforcement agency.