

УДК (477)351.74:061.1(100)

*О.І. ЛЕЖЕНІНА, канд. юрид. наук*

*Національний університет внутрішніх справ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БЮРО ІНТЕРПОЛУ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ**

Розглянуто управлінське трактування діяльності Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у міжнародній правоохоронній сфері. Проведено аналіз цілей, завдань, функцій та структури НЦБ Інтерполу і шляхи вдосконалення його діяльності.

Нові реалії сьогодення вимагають послідовної зваженої політики компетентних органів різних держав та міжнародних організацій щодо стратегії боротьби з організованою транснаціональною злочинністю, належна реалізація якої має впроваджуватись, серед іншого, й у процесі міжнародної правоохоронної діяльності. Аналіз чинного законодавства України в галузі міжнародної правоохоронної діяльності, теоретичне осмислення наукових праць дозволяє переконатися, що не всі аспекти цієї діяльності, у тому числі, управлінської, були досліджені повною мірою. Мета роботи полягає у продовженні досліджень, що здійснювались О.М. Бандуркою стосовно удосконалення діяльності Національного центрального бюро Інтерполу в Україні. Її новизна зумовлена тим, що вперше розглянуто управлінське трактування НЦБ Інтерполу в Україні відносно його діяльності у міжнародній правоохоронній сфері, що сприятиме трансформуванню міжнародної правоохоронної діяльності ОВС України до цивілізованої.

У зв'язку з необхідністю подальшого розвитку міжнародної правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України, вважаємо за доцільне запропонувати розгляд управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України як системного утворення, а саме: суб'єкт управління - різноманітні органи управління, об'єкт управління - міжнародна правоохоронна діяльність, зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління. Що стосується складу суб'єктів управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України, то сьогодні ними постають: Управління міжнародних зв'язків Головного Штабу МВС України (відділ координації, договірно-правовий відділ, протокольна служба, Центр перекладів і вивчення іноземних мов) та відповідні групи міжнародних зв'язків в окремих територіальних підрозділах ОВС України; Національне центральне бюро Інтерполу з відповідним робочим апаратом [1, с.630-645]. Будемо вважати ці органи управління "внутрішніми" стосовно системи управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України.

Враховуючи те, що міжнародна правоохоронна діяльність ОВС України постає складовою частиною загальної міжнародної правоохоронної діяльності, яку здійснюють міжнародні правоохоронні організації, вважаємо за необхідне вклучити до головних органів управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України Організацію Об'єднаних Націй та її міжнародні органи - Раду Безпеки, Економічну і соціальну раду, спеціальні комітети; Раду Європи та її робочі органи. До специфічних

суб'єктів управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України належать: Міжнародна організація кримінальної поліції - Інтерпол, її вищій керівний орган та робочі органи; Міжнародна асоціація ідентифікації, Міжнародна асоціація поліцейських повітряних і морських портів, Міжнародна асоціація розслідування крадіжок автомобілів, Міжнародна асоціація шефів поліції, Міжнародна асоціація слідчих, які розслідують злочини, пов'язані з підробкою кредитних документів, Міжнародна асоціація професійних офіцерів безпеки, Міжнародна асоціація жінок-поліцейських та ін. Будемо називати ці органи управління "зовнішніми" стосовно системи управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України. Такий підхід виправдовується тим, що система ОВС України функціонує одночасно як суб'єкт управління і як об'єкт управління [1, с.106].

На нашу думку, ефективність системи управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України визначається ефективністю всіх її складових - суб'єкта, об'єкта управління, зв'язків між ними, що відповідає системно-діяльнісному підходу [2]. Вважаємо, що логічно розглядати суб'єкт і об'єкт такого управління як зважені інтегровані системи, функціонування яких залежить від ефективності діяльності складових її елементів. Відповідно до цього підходу спробуємо дослідити організаційно-правові заходи щодо підвищення ефективності управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України. По-перше, зупинимося на аналізі системи органів управління та напрямках підвищення ефективності її функціонування. Під час цього дослідження доцільно виходити з організаційно-правових засад діяльності "зовнішніх" стосовно системи управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України органів управління.

Поставимо акцент на аналізі цілей, завдань, функцій, структури та діяльності одного із "внутрішніх" органів управління міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України, а саме - Національному центральному бюро Інтерполу в Україні (НЦБ Інтерполу), а також на можливих шляхах вдосконалення його діяльності. Пріоритетність розгляду саме цієї правоохоронної структури визначається, на нашу думку, першочерговими завданнями ОВС України при здійсненні міжнародної правоохоронної діяльності [1, с.610-611], її достатньою ефективністю, а також можливістю запозичити існуючий досвід впливової організації Інтерполу під час розробки організаційно-правових заходів удосконалення інших органів управління міжнародною

правоохоронною діяльністю ОВС України.

У листопаді 1992 року на 61-й сесії Генеральної Асамблеї Інтерполу, що відбулася в столиці Сенегалу - Дакарі, до складу Міжнародної організації кримінальної поліції була прийнята й Україна. Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову "Про Національне центральне бюро Інтерполу" від 25.03.1993 р. [3] та затвердив відповідне Положення. НЦБ Інтерполу в Україні представляє державу в Міжнародній організації кримінальної поліції і визнається центром координації та взаємодії правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо ведення боротьби із злочинністю [4]. Згідно з чинним національним законодавством, повноваження Українського бюро Інтерполу покладені на Міністерство внутрішніх справ України, в рамках якого було створено спеціальний робочий апарат НЦБ.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку міжнародної злочинності дозволив усвідомити потребу в посиленні ролі НЦБ Інтерполу в Україні задля якісно нового рівня участі цієї структури у процесах попередження та боротьби з організованою транснаціональною злочинністю. На нашу думку, це, передусім, вимагає оновлення нормативно-правової бази діяльності НЦБ Інтерполу в Україні, у тому числі розробку нового Положення про Національне центральне бюро Інтерполу в Україні. У зв'язку з цим в межах цієї роботи вважалося за доцільне обґрунтувати та внести певні пропозиції до проєкту нового Положення, яке було розроблено Кабінетом Міністрів України.

Виходячи з того, що однією із важливих та ефективних форм забезпечення політики держави у міжнародній правоохоронній сфері є здійснення державного управління цією сферою, а також, враховуючи управлінський потенціал НЦБ Інтерполу в Україні, пропонуємо наступне: Національне центральне бюро Інтерполу в Україні є органом державного управління у міжнародній правоохоронній сфері, яка розуміється як сфера суспільних відносин, що формуються та реалізуються під час: боротьби з міжнародними злочинами, злочинами міжнародного характеру та загально-кримінальними злочинами транснаціонального характеру; підтримки, охорони громадського світового порядку; забезпечення прав та свобод людини і громадян на рівні світових стандартів шляхом профілактики та правового виховання.

Удосконалення внутрішньо-організаційного механізму Міжнародної організації кримінальної поліції, з нашої точки зору, має бути враховано у новому Положенні, де слід закріпити наступне: НЦБ Інтерполу перебуває у подвійному підпорядкуванні Міжнародної організації кримінальної поліції та МВС України, НЦБ Інтерполу є структурним підрозділом центрального апарату Міжнародної організації кримінальної поліції та складовою частиною кримінальної системи МВС України; мета діяльності НЦБ Інтерполу – пропаганда політики Міжнародної організації кримінальної поліції та створення національного центру розробки спільної стратегії у міжнародній правоохоронній сфері і тактики боротьби з кримінальною злочинністю транснаціонального характеру.

Виходячи із того, що НЦБ Інтерполу в Україні під час своєї діяльності має керуватися відповідною правовою базою, вважаємо, що для формування структури слід ви-

значитися з деякими принциповими моментами. На нашу думку, найважливішим питанням для практичної роботи тих, хто має виконувати міжнародні договори України, є чітке визначення порядку виконання міжнародних договорів в Україні. На жаль, існуюча нині законодавча база застаріла і в певних положеннях суперечить Конституції України. Зокрема, Закон України "Про міжнародні договори України" [5] передбачає, що міністерства та інші державні органи забезпечують виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами Українською Стороною. Однак Конституція України фактично розділила існуючі міжнародні договори на два види – договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та інші договори України. Відповідно до частини першої ст.9 Конституції [6] перший вид договорів є частиною національного законодавства України. Виходячи з цієї норми, можна одразу зробити висновок, що другий вид міжнародних договорів України не може стати частиною національного законодавства і таким чином ці міжнародні договори України не можуть безпосередньо застосовуватися органами державної влади в Україні. Отже, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких Верховною Радою України не надана, органами державної влади можливе лише опосередковано, через виконання нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, прийнятих з метою забезпечення виконання цієї категорії міжнародних договорів.

У той же час слід зазначити, що Віденська конвенція про право міжнародних договорів [7] не вимагає обов'язкової інкорпорації міжнародного договору у національне законодавство. Можливість виконання своїх міжнародних зобов'язань без інкорпорації договору у національне законодавство демонструє практика Сполученого Королівства, Ірландії та інших країн.

Варто підкреслити, що велика кількість законів України містить положення про перевагу норм міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, над нормами цих законів. У Конституції України [6] визначено, що вона "має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй". Що стосується міжнародних договорів, то нею передбачено, що "укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України". Отже, питання про невідповідність чинного міжнародного договору Конституції України є не зовсім коректним. Конституція містить пряму заборону укладати міжнародний договір, який їй суперечить, також нею створено механізм перевірки міжнародних договорів на відповідність Конституції (ст.151). На практиці звичайно не виключається можливість того, що норми чинного міжнародного договору суперечать Конституції України. Однак, це не може звільнити державу від виконання її міжнародно-правових зобов'язань за договором і вона має поставити питання або про денонсацію договору, або про внесення змін до Конституції, причому до вирішення такого питання договір повинен виконуватися. Це ще раз підкреслює необхідність сумлінної перевірки міжнародного договору

до та під час його укладання.

На нашу думку, слід визначитися із питанням про порядок набуття чинності міжнародним договором у внутрішньому законодавстві. Конституція України не передбачає окремого акту, яким чинний міжнародний договір інкорпорується у національне законодавство. Коли закон України про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору набуває чинності, фактично відбуваються дві різні процедури. За першою держава, як правило, через Міністерство закордонних справ України повідомляє іншу сторону договору чи депозитарія про виконання внутрішньодержавних процедур, після чого міжнародний договір у встановлений термін набуває чинності для нашої держави на міжнародному рівні. За другою процедурою міжнародний договір має бути офіційно оприлюднений, після чого він набуває сили на національному рівні. Причому процедура інкорпорації міжнародного договору у внутрішнє законодавство країни не є умовою для набуття чинності міжнародним договором на міжнародному рівні. Тобто, офіційно не оприлюднені в Україні міжнародні договори мають таку ж зобов'язальну силу для України, що й оприлюднені. Вимога про автоматичну інкорпорацію міжнародних договорів – це вимога національного законодавства, а саме Конституції, мова повинна йти про порушення конституційного положення, а не норм міжнародного права.

З іншого боку, частина перша ст.9 Конституції України називає частиною національного законодавства лише чинні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тобто, при виконанні процедури набуття чинності міжнародним договором у національному законодавстві слід враховувати, що такий договір набуває сили лише з набуттям ним чинності на міжнародному рівні. При цьому з положення Конституції не зрозуміло, чи йдеться про чинність договору взагалі, чи про його чинність саме для України.

Тобто, потрібне тлумачення терміну “чинний” Конституційним Судом України. Залежно від такого тлумачення питання про набуття чинності міжнародним договором у внутрішньому законодавстві має бути врегульовано законом.

Виходячи з того, що сьогодні правозастосування, в тому числі й практика імплементації міжнародних договорів, не достатньо уніфіковане та нечітко регламентоване, пропонується, з урахуванням зазначених вище положень, визначити перелік нормативно-правових актів, положеннями яких НЦБ Інтерполу слід керуватися під час здійснення правоохоронної діяльності:

- Конституцією України;
- законами України;
- безпосередньо чинними для України (на міжнародному та національному рівнях) міжнародними договорами та конвенціями, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- опосередковано чинними для України міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких Верховною Радою України не надається, тобто через виконання нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, прийнятих з метою забезпечення виконання таких міжнародних договорів;
- загальноприйнятими принципами і нормами міжна-

родного права;

- Статутом та іншими нормативно-правовими документами Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол;
- нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України;
- нормативно-правовими актами МВС України;
- Положенням про Національне центральне бюро Інтерполу в Україні.

Відомо [8, с.45], що основними завданнями Українського бюро Інтерполу є:

- координація діяльності правоохоронних органів країни у боротьбі із 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.

Вважаємо, що до завдань НЦБ Інтерполу в Україні, які закріплені у проекті нового Положення про НЦБ Інтерполу в Україні, доцільно додати ще одне завдання, актуальність якого визначається як вимогами до ефективності функціонування НЦБ Інтерполу, як органу державного управління, так і потребами системної організації органів державного управління та міждержавного управління у міжнародній правоохоронній сфері. Пропонуємо національними органами державного управління у міжнародній правоохоронній сфері вважати національні правоохоронні і судові органи та відповідні органи державної влади, компетенція яких повністю або частково пов'язана з діяльністю у міжнародній правоохоронній сфері. До органів міждержавного управління у міжнародній правоохоронній сфері доцільно включити національні органи державного управління різних країн та відповідні міжнародні організації, які здійснюють міжнародну правоохоронну діяльність. З урахуванням поданих визначень вважаємо за можливе навести наступне нове завдання НЦБ Інтерполу: це сприяння усталеності системи органів державного та міждержавного управління у міжнародній правоохоронній сфері.

Аналіз основних завдань НЦБ Інтерполу (зазначених у Положенні та запропонованого) дозволяє до переліку функцій НЦБ Інтерполу (п.4 Положення) включити наступні функції:

- створювати та розвивати організаційну структуру НЦБ Інтерполу, як органу державного управління у міжнародній правоохоронній сфері, що має бути адекватною сучасним тенденціям розвитку міжнародної правоохоронної сфери та відповідати дворівневій організації системи НЦБ Інтерполу (центральний та територіальний рівень);
- постійне, систематичне спостереження, аналіз та прогнозування основних тенденцій розвитку міжнародної злочинності з використанням новітніх інформаційних технологій та методів інформаційної й комп'ютерної розвідки;
- проводити постійний моніторинг та глибокий аналіз стану боротьби з правопорушеннями, що вчиняються з використанням сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій, використовуючи потенціал Національного центрального консультативного пункту з проблем

комп'ютерної злочинності;

- формувати та розвивати єдиний інформаційно-правовий простір органів державного та міждержавного управління у міжнародній правоохоронній сфері.

Виходячи із п.9 проекту Положення щодо утворення територіальних підрозділів НЦБ Інтерполу, доцільно визначитися із типовими завданнями цих підрозділів в головних управліннях, управліннях МВС України в Криму, областях, містах Києві та Севастополі. У випадку, якщо Наказ Міністра внутрішніх справ України "Про створення підрозділів Укрбюро Інтерполу" від 15.02.1995 р. № 104 [9] втрачає чинність, можна розглянути питання щодо розробки нового наказу. У зв'язку з цим пропонується доповнити п.9 Положення про НЦБ Інтерполу відповідними поясненнями.

Враховуючи нові тенденції розвитку міжнародної злочинності, а також Наказ МВС України "Про створення Національного центрального консультативного пункту з проблем комп'ютерної злочинності на базі НЦБ Інтерполу" від 17.08.1996 року № 572 [10], вважаємо за необхідне наголосити на доцільності закріплення у новому Положенні функцій щодо організаційного забезпечення діяльності Національного центрального консультативного пункту з проблем комп'ютерної злочинності. Необхідність звернення особливої уваги на "злочини, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями, зокрема, у контексті проблем інформаційної боротьби з правоохоронними органами, інформаційних війн; комп'ютерного тероризму та інших негативних проблем, що можуть становити загрозу національній безпеці", підкреслюється й у роботі О.М. Бандурки [8, с.103].

Проектом Положення про Національне центральне бюро Інтерполу в Україні передбачено утворювати, за погодженням з Міністром внутрішніх справ України, експертні та консультативні ради, робочі групи із залученням радників та позаштатних працівників. На нашу думку, варто було б підкреслити необхідність проведення досліджень щодо наукового забезпечення управлінської діяльності НЦБ Інтерполу в Україні. Зазначені вище пропозиції є певним кроком науковців в напрямку удосконалення діяльності НЦБ Інтерполу в Україні, який, безумовно, передбачає подальше уточнення та співпрацю з практичними працівниками НЦБ Інтерполу в Україні.

Можна зробити висновок, що означені пропозиції щодо удосконалення діяльності Національного центрального бюро Інтерполу в Україні як однієї з важливих складових органів управління міжнародною правоохоронною діяльністю, у цілому, та міжнародною правоохоронною діяльністю ОВС України, зокрема, потребують подальшого аналізу для їх використання під час удосконалення організаційно-правових засад діяльності "зовнішніх" органів управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: Монографія. –Харків, 2004. –780 с.
2. Афанасьев В.Г., Урсул А.Д. Эффективность социального управления: системно-деятельностный подход // Информатика и управление. Философско-методологические аспекты. –М.: Наука, 1985. –С.5-27.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Національне центральне бюро Інтерполу» від 25.03.1993 р., № 220 // Звід постанов Кабінету Міністрів України. –1998. – № 5. –Ст.281.
4. Устав Международной организации уголовной полиции – Интерпола // Международное публичное право: Сборник документов. –М.: БЕК, 1996. –Т.2. –С.38-54.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» від 22.12.1993 р. // ВВР України. –1994. –№ 10. –Ст.45.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
7. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. // ВВР Української РСР. –1986. –№ 7. – Ст.343.
8. Бандурка О.М. Інтерпол: Міжнародна організація кримінальної поліції: Наук.-практ. посібник. –Харків: Основа, 2003. –324 с.
9. Наказ МВС України «Про створення Національного центрального консультативного пункту з проблем комп'ютерної злочинності на базі НЦБ Інтерполу» від 17.08.1996 р., № 572.

*Надійшла до редколегії 18.07.2005*

#### ЛЕЖЕНИНА О.И. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРАЛЬНОГО БЮРО ИНТЕРПОЛА В УКРАИНЕ КАК СУБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрено управленческое трактование деятельности Национального центрального бюро Интерпола в Украине в международной правоохранительной сфере. Проведен анализ целей, задач, функций и структуры НЦБ Интерпола и пути усовершенствования его деятельности.

\*\*\*

#### LEGENINA O.I. ORGANIZATIONAL AND LAW BASES OF IMPROVEMENT ACTIVITY OF THE NATIONAL CENTRAL BUREAU OF INTERPOL IN UKRAINE AS THE SUBJECT OF MANAGEMENT

Administrative interpretation activity of the National central bureau of the Interpol in Ukraine in the international law-enforcement sphere is considered. The analysis of purposes, problems, functions and structures of the National central bureau of Interpol and a way of improvement of its activity is carried out.