

УДК 351.761.3

Ю. В. МАХОНІН,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УПРАВЛІННЯ БОРОТЬБИ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИКІВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Виокремлено та досліджено основні елементи адміністративно-правового статусу Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків як провідного суб'єкта реалізації державної політики щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживанню ним.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, завдання, функції, компетенція, юридична відповідальність.*

Для України боротьба із незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин набула актуальності разом зі вступом до світового співтовариства, що дало позитивні наслідки для демократизації суспільних процесів, але, з іншого боку, негативно вплинуло на стан ситуації з обігом наркотичних речовин. За даними Міністерства внутрішніх справ України, протиправний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин набуває дедалі значніших масштабів, стає досить суттєвим негативним соціальним явищем [1, с. 1].

На сьогодні актуальним є питання дослідження діяльності Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків (УБНОН), основним призначенням якого є реалізація державної політики щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживанню ними.

На важливість дослідження адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади звертали увагу вітчизняні і зарубіжні фахівці з адміністративного права та процесу, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. П. Альохін, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, С. М. Гусаров, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Ю. М. Козлов, Ю. А. Тихомиров, М. М. Тищенко тощо.

Отже, **мета** статті – визначити структурні елементи адміністративно-правового статусу УБНОН МВС України, а також надати його визначення на підставі аналізу правових положень.

У юридичній науці досить ґрунтовно проаналізовано поняття правового статусу. У юридичній літературі останній визначають як категорію, що має сукупність певних ознак, які

становлять його системну характеристику [2, с. 48]. У перекладі з латинської мови *status* означає «становище, положення». Ось чому, визначаючи правовий статус органів виконавчої влади, багато дослідників ототожнюють його з поняттям «правове становище». Такий підхід можна спостерігати у наукових працях, наприклад, Д. Н. Бахраха [3, с. 27], Б. Н. Габричидзе [4, с. 6], М. І. Корнієнка [5, с. 141] тощо.

Деякі вчені під правовим статусом державного органу розуміють його політико-правове становище [6]; правові засоби, які використовуються ними під час вирішення покладених на нього завдань [2, с. 48]; рівень даного органу – центральний, місцевий або міжтериторіальний; вид органу за змістом своєї діяльності [7, с. 124].

Отже, у теоретичному аспекті немає однаковості серед науковців у визначенні правового статусу, а всі погляди, що існують на сьогодні, в основному зводяться до визначення його елементів. Звичайно, саме набір елементів визначає правовий статус будь-якого органу, у тому числі і УБНОН МВС України.

Останнім часом було захищено низку дисертаційних досліджень, присвячених з'ясуванню адміністративно-правового статусу різного рівня органів виконавчої влади. Вважаємо за доцільне проаналізувати зміст деяких робіт з метою виокремлення структурних елементів адміністративно-правового статусу УБНОН МВС України.

Так, М. Д. Мартинов визначає адміністративно-правовий статус територіальних органів внутрішніх справ України як становище спеціального суб'єкта адміністративного права, гарантованого державою та врегульованого нормами права, що являє собою сукупність прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності,

відповідно до яких вони виконують правоохоронні функції. Учений виокремлює наступні складові елементи адміністративно-правового статусу територіальних органів внутрішніх справ: цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки [8, с. 10, 16].

В. В. Писаренко до структури адміністративно-правового статусу Державної служби боротьби з економічною злочинністю відносить такі елементи, як: цільовий блок; організаційно-структурний блок; компетенційний блок; юридичну відповідальність працівників ДСБЕЗ. До цільового блоку включено призначення (основна мета діяльності), завдання та функції Державної служби боротьби з економічною злочинністю. До організаційно-структурного блоку віднесено два елементи: структурний (структура органу; схема організаційного підпорядкування структурних одиниць; схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу) і організаційний (порядок взаємодії структурних підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, а також з іншими державними органами та громадськістю). До складу компетенційного блоку віднесено права та обов'язки ДСБЕЗ МВС України [9, с. 12].

Цікавою є позиція О. В. Лісцкова щодо розуміння адміністративно-правового статусу суб'єкта кадрової роботи в органах Державної пенітенціарної служби України як ієрархічного становища останніх у системі органів виконавчої влади, яке визначається сукупністю адміністративно-правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах і володіють певними методами кадрової роботи [10, с. 4]. У даному випадку до елементів адміністративно-правового статусу О. В. Лісцков відносить також методи діяльності.

Слід звернути увагу на думку Д. Н. Бахраха, згідно з якою адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [3, с. 85].

Зважаючи на викладене, до елементів адміністративно-правового статусу УБНОН МВС України ми відносимо: цільовий блок; організа-

ційно-структурний блок; компетенційний блок; юридичну відповідальність працівників УБНОН МВС України, і – відповідно вважаємо за необхідне більш детально їх дослідити.

1. Цільовий блок. Зазначимо, що головна мета діяльності УБНОН визначена в самій назві цієї служби і полягає у протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Дана стратегічна мета деталізується низкою нормативних актів до такого рівня, за якою кожна конкретно визначена мета становить завдання безпосередньої управлінської діяльності.

Відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Положення про Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків Міністерства внутрішніх справ України» основним завданням УБНОН є участь у межах його компетенції в розробленні та реалізації державної політики щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживанню ними [11].

Слід зазначити, що реалізація державної політики УБНОН МВС України означає, що така їх діяльність відбувається згідно з тією моделлю організації самої державної влади, а також її відносин із суспільством, яка конституційно визнана в країні і запроваджується у практиці державного і суспільного життя.

Отже, державна політика є системою цілеспрямованих заходів, які мають за мету вирішення тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни. При цьому специфікацією державної політики є те, що вона реалізується через владні структури, які мають повноваження щодо застосування монопольного права держави на законний примус. У результаті цього важливою умовою успішності державної політики є не просто її легальність, а легітимність. Це пояснюється тим, що у зв'язку з фундаментальним переглядом ролі та завдань держави щодо суспільства, коли держава розглядається не як самодостатній інститут панування, а як засіб обслуговування суспільних інтересів, державна політика вже не може оцінюватись виключно через критерії її відповідальності законам, адже, як відомо, інколи закони можуть бути неправовими [12, с. 37], але повинна сприйматись широкими верствами суспільства як справедлива, адекватна суспільним очікуванням і відповідним універсальним цінностям права.

У комплексі заходів з удосконалення роботи апарату УБНОН особливе місце посідає наукове

обґрунтування та чітке визначення його функцій, тобто основні напрямки діяльності, форми і методи, за допомогою яких така діяльність здійснюється.

Слід відмітити, що спільним для усіх теоретичних положень щодо змісту функції є визначення її як певного напрямку управлінської діяльності, що характеризується однорідністю і цільовою спрямованістю.

Отже, відповідно до відомчого нормативно-правового акта УБНОН МВС України здійснює наступні функції: моніторинг ситуації у сфері протидії наркозлочинності, а також наявної інформації про джерела і шляхи надходження в незаконний обіг наркотичних засобів; організація роботи щодо забезпечення взаємодії з населенням та державними, громадськими і міжнародними організаціями та органами державної влади у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та запобігання поширенню наркоманії; заходи забезпечення контролю за виробництвом, виготовленням, зберіганням, обліком, відпуском, розподілом, торгівлею, перевезенням, пересиланням чи використанням наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, призначених для виробництва або виготовлення цих засобів і речовин, а також за встановленими правилами посіву або вирощування маку та конопель для промислових цілей; внутрішньовідомчий контроль та практична допомога підпорядкованим підрозділам; проведення в повному обсязі оперативно-розшукових заходів з виявлення і документування тяжких та особливо тяжких злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, насамперед учинених злочинними групами наркоділків, які мають міжрегіональні та міждержавні зв'язки, особливо в їх організованих формах; створення мережі джерел оперативної інформації у зазначеній сфері; провадження в оперативно-розшукових справах щодо злочинних угруповань, які мають міжнародні та міжрегіональні зв'язки і причетні до вчинення кваліфікованих злочинів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів; проведення контрольованої поставки та оперативної закупівлі наркотичних засобів психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів у фізичних та юридичних осіб; міжнародне співробітництво; взаємодії з правоохоронними органами щодо припинення нелегального ввезення в Україну, вивезення з України чи транзиту через її територію наркотичних засобів,

психотропних речовин і прекурсорів та проведення з цього питання міждержавних операцій, а також у межах своєї компетенції взаємодія з підрозділами кримінальної міліції (поліції) інших країн з питань розкриття злочинів, розшуку і затримання наркозлочинців тощо.

Варто зауважити, що з урахуванням необхідності своєчасного реагування на виклики, які виникають у зв'язку із порушеннями законодавства у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та взятих державою зобов'язань щодо контролю за їх обігом, необхідно запровадити на державному рівні моніторинг ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів з метою збалансованого підходу до вирішення проблем зловживання ними та вжиття адекватних заходів реагування на виклики з боку наркобізнесу.

У зв'язку з цим пропонуємо ст. 1 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» доповнити абзацом третім такого змісту: «моніторинг ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – постійне спостереження за характеристиками розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів з метою їх оцінювання і прогнозування».

Крім того, необхідно доповнити зазначений закон розділом IV такого змісту: «Заходи здійснення моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів».

2. Організаційно-структурний блок, який передбачає визначення місця УБНОН в системі органів внутрішніх справ та дослідження особливостей її структурної побудови. Організаційно-структурний блок складається з двох елементів – структурного та організаційного. Організаційний блок включає в себе порядок взаємодії структурних підрозділів УБНОН МВС України з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, а також з іншими державними органами та громадськістю.

Варто зазначити, що Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків є самостійним структурним підрозділом апарату Міністерства внутрішніх справ України.

3. Компетенційний блок. Необхідно підкреслити, що одні науковці відносять до компетенції певного органу права, обов'язки та відповідальність, інші – тільки права та обов'язки. Ми приєднуємось до думки В. Б. Авер'янова і відносимо до складу компетенційного блоку

тільки права та обов'язки. Більш обґрунтованою в науці вбачається позиція, що компетенція органу є колом підвідомчих йому питань з відповідним об'ємом прав та обов'язків, які необхідні для їх вирішення [13, с. 112].

Таким чином, під компетенцією УБНОН МВС України слід розуміти сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків), які визначають його місце в системі органів влади та суспільні відносини, у яких УБНОН компетентне.

У цілому права та обов'язки УБНОН МВС України закріплено та деталізовано в Законі України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» в частині реалізації державної політики щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживанню ними.

4. Юридична відповідальність працівників УБНОН МВС України. Розглядаючи даний елемент адміністративно-правового статусу, звернемо увагу на необхідність законодавчого врегулювання відповідальності працівників зазначеної служби за додержання законодавства, кваліфіковане та своєчасне виконання посадових обов'язків, удосконалення механізму запобігання виникненню обставин, що сприяють проявам корупції і зловживанням на службі, конфліктам матеріальних та інших особистих інтересів, впорядкування видів стягнень.

До працівника УБНОН МВС України можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна.

Необхідно зазначити, що процедура притягнення працівників УБНОН МВС України до дисциплінарної відповідальності як форми дисциплінарного примусу, спрямована на виховання особового складу та зміцнення службової дисципліни. Дисциплінарна відповідальність працівників УБНОН МВС України – це застосування до даної категорії осіб заходів дисциплінарного впливу за скоєне дисциплінарне правопорушення.

Відповідно до ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ (далі – ОВС) на осіб рядового і начальницького складу за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження в спеціальному званні на один ступінь; звільнен-

ня з органів внутрішніх справ. Перелік дисциплінарних стягнень у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ є вичерпним. Дисциплінарне стягнення повинне відповідати тяжкості вчиненого проступку і ступеню провини. Під час визначення виду і міри покарання беруться до уваги характер проступку, його наслідки, обставини, за яких його було вчинено, попередня поведінка винного, його ставлення до служби, стаж служби і рівень кваліфікації [14].

Урегульованість процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників УБНОН МВС України сприяє нормальній роботі органів внутрішніх справ у сфері підтримання службової дисципліни, зменшує вірогідність порушень дисциплінарної практики посадовими особами, що наділені дисциплінарною владою в органах внутрішніх справ України.

Розглядаючи адміністративну відповідальність працівників УБНОН МВС України, звернімо увагу на регламентацію відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Протягом останніх трьох років спостерігається тенденція зменшення кількості працівників ОВС, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень (у середньому на 10–15 % на рік). У структурі корупційних правопорушень посадовців ОВС переважну більшість становлять правопорушення, пов'язані з незаконним отриманням грошової винагороди (36 %), унесенням недостовірних відомостей до офіційних документів (25 %) та наданням незаконних переваг під час прийняття управлінських рішень (21 %). Така тенденція є наслідком як активізації боротьби з корупцією, так і зростання рівня латентності корупційних проявів, виникненням нових схем та способів учинення службових зловживань.

Разом із тим ефективність протидії одній із першопричин корупції в ОВС, а саме її проявам внутрішньовідомчого характеру, залишається низькою, насамперед через відсутність цілеспрямованої та системної роботи з усунення причин і умов, що сприяють учиненню особовим складом правопорушень. Фактично боротьба з корупційними проявами здійснюється ситуативно без належного опрацювання та оцінювання об'єктивних чинників, які зумовлюють існування в системі ОВС корупційних можливостей та ризиків.

Протидія корупції повинна здійснюватися системно і послідовно, комплексно охоплювати всі сегменти оперативно-службової діяльності. Вона не може бути обмежена лише заходами

правового реагування на виявлені факти корупційних правопорушень. Протидіяти корупції можна лише за умови забезпечення вирішення всього комплексу соціальних, економічних, організаційних та інших проблем, які тією чи іншою мірою створюють сприятливе підґрунтя для її виникнення. Очевидно, що здійснення ефективної профілактики корупційних проявів можливе лише за умови суттєвого вдосконалення системи управлінського регулювання та контролю оперативно-службової діяльності, особливо в тих її напрямках, які найбільше під-

падають під вплив корупційних ризиків. Саме тому потребують доопрацювання методики виявлення таких ризиків з урахуванням міжнародного досвіду формування управлінської антикорупційної політики.

Підсумовуючи, вкажемо, що до структури адміністративно-правового статусу УБНОН МВС України варто віднести такі елементи: цільовий блок; організаційно-структурний блок; компетенційний блок; юридична відповідальність працівників УБНОН МВС України.

Список використаної літератури

1. Золотарьова Н. І. Проведення в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на правові відносини обігу наркотичних засобів та психотропних речовин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Золотарьова Наталія Іванівна. – К., 2000. – 20 с.
2. Николов П. Е. Совершенствование правового статуса отделов и управлений исполкомов местных советов / П. Е. Николов // Вестник Московского университета. – 1978. – № 4. – С. 48–53.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 284 с.
4. Габричидзе Б. Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б. Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1982. – 184 с.
5. Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих рад / М. І. Корнієнко. – К. : Наук. думка, 1973. – 144 с.
6. Молдован В. В. Конституційне право: опорні конспекти : слов.-довід. / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. – К. : ЮМАНА, 1996. – 272 с.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
8. Мартинов М. Д. Адміністративно-правове забезпечення діяльності територіальних органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мартинов Михайло Данилович. – Х., 2010. – 20 с.
9. Писаренко В. В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Писаренко В'ячеслав Вікторович. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.
10. Лісіцков О. В. Адміністративні процедури кадрової роботи в органах Державної пенітенціарної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лісіцков Олександр Володимирович. – К., 2012. – 20 с.
11. Про затвердження Положення про управління боротьби з незаконним обігом наркотиків Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 1 берез. 2012 р. № 173. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS369.html.
12. Пал Л. Міграційні потоки у сучасному світі / Л. Пал. – К. : Основи, 1999. – 137 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
14. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

Надійшла до редколегії 18.03.2013

МАХОНИН Ю. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УПРАВЛЕНИЯ ПО БОРЬБЕ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Выделены и исследованы основные элементы административно-правового статуса Управления по борьбе с незаконным оборотом наркотиков как ведущего субъекта реализации государственной политики по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров и злоупотреблению им.

Ключевые слова: административно-правовой статус, задачи, функции, компетенция, юридическая ответственность.

MAHONIN Y. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF DEPARTMENT OF COMBATING DRUG TRAFFICKING OF MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: THEORY AND PRACTICE

Basic elements of administrative and legal status of Department of combating drug trafficking as a leading entity of state policy on combating illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors and abusing it are singled out and studied.

Key words: administrative and legal status, tasks, functions, competence, legal responsibility.