

КООРДИНАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

COORDINATION POWERS OF MINISTER OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN STATE BORDER GUARD SERVICE ACTIVITY

Білецький В.О.,

*кандидат наук із державного управління, професор кафедри спеціальних дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

У статті досліджуються сучасні аспекти передачі повноважень Міністру внутрішніх справ України щодо координації діяльності Державної прикордонної служби України. Обґрунтовано таке управлінське рішення щодо відповідності стандартам в охороні державного кордону ЄС та нормам національного законодавства. Сформульовано особливості дослідженої координаційної діяльності.

Ключові слова: Міністр внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України, координація, охорона державного кордону, повноваження, центральний орган виконавчої влади.

В статье исследуются современные аспекты передачи полномочий Министру внутренних дел Украины по координации деятельности Государственной пограничной службы Украины. Обосновано такое управленческое решение в соответствии со стандартами по охране государственной границы ЕС и соответственно с нормами национального законодательства. Сформулированы особенности исследуемой координационной деятельности.

Ключевые слова: Министр внутренних дел Украины, Государственная пограничная служба Украины, координация, охрана государственной границы, полномочия, центральный орган исполнительной власти.

The scientific publication is about coordination powers of Minister of internal affairs of Ukraine in State Border Guard Service activity. Administrative decision about delegation of powers connected with Border Guard Service coordination from Cabinet of Ministers to Ministry of internal affairs of Ukraine was analyzed. The peculiarities of coordination activity were formed.

Key words: Ministry of internal affairs of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine, coordination, State Border Protection, powers, central executive body.

Актуальність теми. Сучасні тенденції України набути членство в Європейському Союзі (далі – ЄС) обумовлюють здійснення низки якісних реформ у державному житті країни. Особливої актуальності вони набувають у структурі, організації діяльності та в процесі реалізації повноважень органів державної влади. Не виключенням є і сфера охорони державного кордону України. Виконання завдання із забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні покладено на Державну прикордонну службу України – правоохоронний орган спеціального призначення [1, ст. 1]. Європейська інтеграція передбачає приведення діяльності Державної прикордонної служби України відповідно до зразків ЄС.

Активна діяльність щодо наближення системи охорони кордонів із впровадження стандартів ЄС постійно відбувається у прикордонному відомстві. Зокрема, адаптована організаційно-штатна структура органів охорони державного кордону, запроваджене інтегроване управління кордонами, діяльність адміністрації Державної прикордонної служби України координується Міністром внутрішніх справ України та інше, оскільки за досвідом прикордонної охорони країн ЄС діяльність прикордонного відомства координується через органи внутрішніх справ. Щодо впровадження цього досвіду в національне українське законодавство були різні точки зору як прихильників [2, с. 31; 3, с. 47; 4], так і опонентів [2, с. 74; 5;

6, с. 229]. Із 2012 року із внесенням змін до Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [7] та з подальшим прийняттями постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8] діяльність адміністрації Державної прикордонної служби України спрямовується і координується через Міністра внутрішніх справ України.

Дослідженню сучасних аспектів реформування сфери охорони державного кордону, новітніх взаємозв'язків органів внутрішніх справ із прикордонним відомством присвячено чимало наукових праць, зокрема таких науковців: В.М. Зьолка, І.Ф. Корж, І.П. Кушнір, М.М. Литвин, Р.М. Ляшук, А.Ф. Мота, Б.М. Марченко, Г.О. Пономаренко, В.О. Хома, В.В. Чумак та ін. Проте, незважаючи на наявність базових наукових напрацювань, правовий вимір теоретичної концепції координації діяльності Державної прикордонної служби України Міністром внутрішніх справ України і досі лишається однозначно не розробленим, що зумовлює потребу у його подальшому ретельному опрацюванні. Це і обумовлює актуальність нашого дослідження.

Метою статті є аналіз теоретичної сутності та змісту, а також нормативно-правового регулювання координації діяльності Міністром внутрішніх справ України адміністрації Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу. Що ж являє собою координація в діяльності органів виконавчої влади? Звернемось до етимологічного дослідження поняття «координація».

Загальноенциклопедичний словник тлумачить термін «координація» (від. лат. со – спільно і ordinatio – упорядкування) як взаємозв'язок, узгодження, поєднання, приведення у відповідність співвідношення яких-небудь дій, явищ [9, с. 635], узгоджена діяльність окремих частин цілого.

Словник української мови надає терміну «координація» таке значення: погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, узгодженість дій [10].

В юридичній науці з приводу змісту категорії «координація» немає єдиного розуміння, науковці розглядають її з різних позицій:

– як елемент механізму взаємодії, який являє собою управлінську діяльність щодо встановлення зв'язків та узгодження різних компонентів діяльності для найбільш успішного виконання поставлених перед ними завдань [11, с. 16];

– як функція процесу управління [12, с. 3];

– як уособлення координації з методом державного управління горизонтальних зв'язків, що проводить аналогію з такою діяльністю, як погодження, коригування, диспетчерування [13, с. 410];

– як метод організації взаємодії [14, с. 38].

Теоретичне обґрунтування дефініції «координація» не дає повного уявлення про досліджувані взаємозв'язки, тому необхідно дослідити їх нормативно-правове регулювання.

Виходячи з аналізу законів України «Про державний кордон» та «Про Державну прикордонну службу України», стає очевидним, що в них ідеться мова тільки про координацію Державною прикордонною службою України діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [15, п. 1 ст. 27-1].

Правовою підставою взаємовідносини між Міністерством внутрішніх справ України та адміністрацією Державної прикордонної служби України є постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8] та стаття 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [16]. Ця стаття закріплює повноваження міністра у відносинах із центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра, аналіз якої дозволив нам виділити їх окремі групи:

1) політичні:

– забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;

– погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральним органом ви-

конавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– визначає пріоритетні напрями роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;

2) кадрові:

– вносить пропозиції Прем'єр-міністру України стосовно кандидатури на посаду керівника центрального органу виконавчої влади і за пропозицією його керівника – стосовно кандидатур на посади його заступників;

– погоджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади;

– погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним;

– погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади;

– погоджує пропозиції керівника центрального органу виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації його територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;

– погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу;

3) управлінсько-розпорядчі:

– видає обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності центрального органу виконавчої влади;

– порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;

– доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині;

4) дисциплінарні:

– порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників;

– ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління;

– ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівника центрального органу виконавчої влади, його заступників, інших державних службовців і працівників апарату цен-

трального органу виконавчої влади та його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

5) контрольні:

– приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів;

– заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань і планів їх роботи;

6) взаємозв'язку:

– визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

– визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії центрального органу виконавчої влади;

– визначає порядок обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади, періодичність її подання;

– вирішує інші питання, пов'язані зі спрямуванням і координацією діяльності центрального органу виконавчої влади [16, ст. 18].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» називає адміністрацію Державної прикордонної служби України, як центральний орган виконавчої влади [1, ч. 8 ст. 6], що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює управління Державною прикордонною службою України [1, ст. 7]. Виходячи із повноважень міністра, що координує діяльність центрального органу виконавчої влади, таке управління службою здійснюється за його погодженням, що передбачено не законом, а постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Тобто, в даному випадку має місце колізія законодавства саме в ієрархії нормативно-правових актів, де не враховано, що закон має вищу юридичну силу, а Кабінет Міністрів України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України.

Згаданий вище закон закріплює, що Голову Державної прикордонної служби України призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України та припиняє його повноваження на цій посаді [1, ч. 2 ст. 8]. Але ч. 4 ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначає, що міністр вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України стосовно кандидатури на посаду керівника центрального органу виконавчої влади. Тобто, до процедури призначення керівника прикордонного відомства залучається ще одна посадова особа. Такі законодавчі розбіжності між указаними нормами згаданих вище законів свідчать про триваючий процес визначення статусу прикордонного відомства. Про це свідчать і наукові висновки про законодавчі прогалини: щодо системи центральних органів виконавчої влади – віднесена лише адміністрація Державної прикордонної служби України, а не Держприкордонслужба [17, с. 143]; щодо приєднання Державної прикордонної служби України до Міністерства внутрішніх справ України – для початку необхідно реформувати

саме міністерство [18, с. 185]; щодо визначення статусу прикордонного відомства – Державна прикордонна служба України «має статус і правоохоронного органу спеціального призначення та водночас військового формування». І.Ф. Корж називає рішення про спрямування діяльності адміністрації Державної прикордонної служби України через Міністра внутрішніх справ України «невдалими і таким, що суперечить законодавству» [6, с. 227] та детально аргументує свою позицію [6, с. 332–333].

Враховуючи різні наукові підходи до розуміння поняття «координація» в діяльності органів державного управління та його нормативно-правове закріплення, сформулюємо її ознаки (особливості) у сфері нашого дослідження:

по-перше, така координація не зазнала належного правового закріплення;

по-друге, координація передбачає наявність зв'язку між керівником органів внутрішніх справ (міністром) та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (адміністрацією Державної прикордонної служби України);

по-третє, така координація полягає у здійсненні управлінського впливу міністра на адміністрацію Державної прикордонної служби України;

по-четверте, являє собою упорядкування діяльності Державної прикордонної служби України через адміністрацію Державної прикордонної служби України;

по-п'яте, метою такої координації є реалізація адміністрацією Державної прикордонної служби України прикордонної політики, сформованої на рівні Міністерства внутрішніх справ України.

Висновки. З огляду на вищевикладене можна зробити низку науково обґрунтованих висновків. Сфера охорони державного кордону України зазнає змін відповідно до взятих перед ЄС зобов'язань, серед яких – забезпечення управління прикордонного відомства органами внутрішніх справ, і постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року це закріпила. Існують протилежні наукові думки з приводу такого рішення, але ми дотримуємось думки, що таке рішення було передчасним і на сьогодні не відповідає положенням Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Тому вбачаємо за необхідне привести норми чинного законодавства у відповідність до таких управлінських рішень, а саме: внести зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», зокрема до статті 18 в частині призначення Голови Державної прикордонної служби України, а також більш ґрунтовно підійти до визначення подальшого місця прикордонного відомства у системі органів внутрішніх справ, враховуючи досвід ЄС та національні особливості охорони державного кордону України.

Питання удосконалення правового статусу прикордонного відомства та координаційних повноважень Міністра внутрішніх справ України в діяльності Державної прикордонної служби України є предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
2. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи : матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; за заг. ред. О.С. Бодрука. – К. : НІПМБ, 2006. – 190 с.
3. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Марченко – Дніпропетровськ, 2009. – 220 с.
4. Шакур В.І. Це шлях до справедливого правопорядку // [Електронний ресурс]. / В.І. Шакур. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vasil-shakun-ce-shlyah-do-spravedlivogo-pravoporya/p/>.
5. Чумак В.В. Реформування системи управління кордонами у контексті реалізації плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. [Електронний ресурс]. / В.В. Чумак. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar_id=2642.
6. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України : монографія / І.Ф. Корж. – Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. – 383 с.
7. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 238.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
9. Советский энциклопедический словарь / [предс. научно-редакционного совета : А.М. Прохоров, М.С. Гиляров, Е.М. Жуков и др.]. – М. : Советская энциклопедия, 1980. – 1600 с.
10. Словник української мови. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/koordinacija>.
11. Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ із державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.О. Фещенко. – К., 2007. – 20 с.
12. Махнюк А.В. Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами / А.В. Махнюк, М.М. Литвин // Збірник наукових праць «Актуальні питання прикордонної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку». – Хмельницький : видавництво НАДПСУ, 2011. – № 1. – С. 3–12.
13. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид. доп. та перероб]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
14. Петров В.И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / В.И. Петров – М., 2004. – 238 с.
15. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 20.
17. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія / В.Л. Зьолка. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2015. – 672 с.
18. Калюжний Р.А. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : монографія / Р.А. Калюжний, І.П. Кушнір. – К. : «МП Леся», 2015. – 224 с.