

УДК 351.741.078.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.45>

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СИСТЕМИ МВС

Циганов О.Г.,

доктор юридичних наук, доцент,
в.о. провідного наукового співробітника
відділу науково-правових експертиз
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
ORCID: 0000-0002-8924-1139

Хальота А.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. провідного наукового співробітника
відділу дослідження проблем правотворчості та
адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз
Національної академії наук України,
ORCID: 0000-0001-8505-0055

Циганов О.Г., Хальота А.І. Удосконалення законодавства України з питань проведення перевірок діяльності органів системи МВС.

У статті здійснено аналіз законодавства України щодо правового регулювання проведення Міністерством внутрішніх справ України перевірок діяльності органів системи МВС, а саме – центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та їх територіальних органів. Встановлено, що відповідно до положень законодавства України до повноважень міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через нього, віднесено забезпечення формування державної політики у відповідній сфері та контроль її реалізації цим органом. Однією з форм контролю реалізації державної політики у відповідній сфері є проведення перевірок діяльності зазначених центральних органів виконавчої влади, а також використання цими органами бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство. Визначено, що саме Міністр внутрішніх справ України приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади, в результаті чого він здійснює контроль за реалізацією державної політики Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України.

Окрім повноважень Міністра внутрішніх справ України, як ініціатора проведення перевірок органів системи МВС, законодавством урегульовано правовий статус Департаменту внутрішнього аудиту МВС, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо Міністрові й наділеним контрольними повноваженнями щодо зазначених органів, зокрема щодо контролю за використанням ними бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України.

Відзначено, що під час проведення перевірок відповідними суб'єктами МВС діяльності органів системи МВС виникає ряд спірних питань, обумовлених проблемами правового регулювання, прогалинами і неузгодженістю нормативно-правових актів, що врегульовують правовий статус МВС та зазначених органів. З метою вдосконалення чинного законодавства щодо проведення перевірок Міністерством внутрішніх справ України діяльності органів системи МВС пропонується внести зміни та доповнення до чинних нормативно-правових актів, що врегульовують правовий статус зазначених органів та регламентують здійснення контрольних-наглядових процедур.

Ключові слова: удосконалення законодавства, центральні органи виконавчої влади, Міністерство внутрішніх справ України, органи системи МВС, перевірки, повноваження, правовий статус.

Tsyganov O.G., Khalota A.I. Improving the legislation of Ukraine on the issues of conducting inspections of the activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs system.

The article analyzes the legislation of Ukraine on the legal regulation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine's inspections of the activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs, namely, the central executive bodies, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs of Ukraine, and their territorial bodies. It has been established that, in accordance with the provisions of the legislation of Ukraine, the powers of the minister in relations with the central executive body, whose activities are directed and coordinated through him, include ensuring the formation of state policy in the relevant field and monitoring its implementation by this body. One of the forms of monitoring the implementation of state policy in the relevant field is conducting inspections of the activities of the specified central executive bodies, as well as the use by these bodies of budget funds, the main administrator of which is the ministry. It is determined that it is the Minister of Internal Affairs of Ukraine who makes decisions on conducting inspections of the activities of the relevant central executive bodies, as a result of which he exercises control over the implementation of state policy by the Administration of the State Border Service of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine, the State Emergency Service of Ukraine, and the National Police of Ukraine.

In addition to the powers of the Minister of Internal Affairs of Ukraine as the initiator of inspections of the bodies of the Ministry of Internal Affairs, the legislation regulates the legal status of the Internal Audit Department of the Ministry of Internal Affairs, which is subordinate and accountable directly to the Minister and vested with control powers over the specified bodies, in particular over control over their use of budget funds, the main administrator of which is the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

It is noted that during inspections by the relevant subjects of the Ministry of Internal Affairs of the activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs, a number of controversial issues arise due to problems of legal regulation, gaps and inconsistency of regulatory legal acts regulating the legal status of the Ministry of Internal Affairs and the specified bodies. In order to improve the current legislation on inspections by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of the activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs, it is proposed to make amendments and additions to the current regulatory legal acts that regulate the legal status of the said bodies and regulate the implementation of control and supervisory procedures.

Key words: improvement of legislation, central executive bodies, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, bodies of the Ministry of Internal Affairs, inspections, powers, legal status.

Постановка проблеми. Рівень відповідальності органів публічної влади перед суспільством і громадянами, ефективність та результативність їх службової діяльності значною мірою залежать від ефективності контролю в державному управлінні. Адже контроль є одним із найпоширеніших і дієвих засобів забезпечення законності та дисципліни в цій царині, в тому числі у сфері діяльності органів системи МВС.

Питання підвищення ефективності функціонування усієї системи органів публічної влади, в тому числі органів системи МВС, ще більше актуалізується в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти нашої держави, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, в подальшому адаптації їх населення до мирного життя в українському суспільстві.

Для успішного пристосування органів системи МВС до нових й складних умов функціонування важливе значення має наукове дослідження питань щодо організації та проведення перевірок діяльності цих органів.

Метою статті є аналіз чинного законодавства України з питань проведення Міністерством внутрішніх справ України перевірок функціонування центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, й визначення шляхів вирішення проблемних питань, що виникають у ході здійснення цієї процедури.

Стан опрацювання проблематики. Проблемні питання контролю в державному управлінні у різні роки й під різним кутом зору досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.М. Зозуля, Л.В. Коваль, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, Н.Р. Нижник, В.В. Новіков, В.М. Плішкін, О.П. Полінець, Г.О. Пономаренко, В.В. Цветков та деякі інші вітчизняні науковці. Не зважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам контрольної діяльності в державному управлінні та проблемам, що тісно пов'язані з ними, багато питань у зазначеній сфері залишаються ще дискусійними.

Виклад основного матеріалу. Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 встановлено, в тому

числі, систему центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра внутрішніх справ [1]. Цю систему складають: Адміністрація Державної прикордонної служби України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Національна поліція України. Зазначені центральні органи виконавчої влади визначаються як органи системи МВС.

Особливе місце серед форм внутрішньовідомчого контролю за діяльністю органів системи МВС займають перевірки їх діяльності. Останні є специфічним способом отримання та оцінки інформації про діяльність об'єкта контролю. Перевірка службової діяльності включає комплекс дій, спрямованих на отримання відомостей, аналіз і оцінку всієї інформації, яка була отримана в ході її проведення, складання підсумкового документа за її результатами. Як оціночна діяльність, перевірка передбачає встановлення відповідності чи невідповідності об'єкта контролю певним критеріям чи вимогам.

Правовою основою проведення Міністерством внутрішніх справ України перевірок додержання (виконання) вимог законодавства щодо організації та діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, (далі – ЦОВВ) та їх територіальних органів є: Конституція України, Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877, Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, Положення про Державну міграційну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, затверджений наказом МВС України від 25 листопада 2016 р. № 1250, Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 лютого 2020 р. № 168, Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 р. № 1247 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14 серпня 2019 р. № 344) та інші нормативно-правові акти.

Так, згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Відповідно до цього положення проведення перевірок у системі МВС додержання та виконання вимог законодавства стосовно організації та діяльності ЦОВВ та їх територіальних органів повинно здійснюватися компетентними підрозділами Міністерства в порядку і у спосіб, що чітко врегульований чинним законодавством України. Положення правових норм Конституції України є правовою основою прийняття законів і підзаконних нормативно правових актів, що регулюють діяльність з проведення зазначених перевірок.

У статті 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, визначено повноваження міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра. Так, згідно пункту 1 частини першої цієї статті міністр забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним. Крім того, відповідно до пункту 16 зазначеної статті міністр приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центрального органу виконавчої влади та його територіальних органів [3].

Згідно зі Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442, через Міністра внутрішніх справ спрямовується і координується діяльність: «Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Національної поліції України» [4].

Отже, Міністр внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію Адміністрацією Державної прикордонної служби України,

Державною міграційною службою України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та їх територіальними органами.

У підпункті 3 пункту 11 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, зазначається, що Міністр внутрішніх справ:

абзац 19: «приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, їх територіальних органів»;

абзац 23: «забезпечує контроль за станом виконання центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, покладених на них завдань і функцій» [5].

Таким чином, однією з форм контролю реалізації державної політики у відповідній сфері є проведення перевірок діяльності зазначених ЦОВВ та їх територіальних органів.

Окрім повноважень Міністра внутрішніх справ України, як ініціатора проведення перевірок ЦОВВ та їх територіальних органів, законодавством урегульовано правовий статус структурного підрозділу внутрішнього аудиту МВС – Департаменту внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо Міністрові внутрішніх справ України й наділеним контрольними повноваженнями щодо ЦОВВ та їх територіальних органів, зокрема щодо контролю за використанням цими органами бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України.

Як зазначалося вище, механізм утворення цього підрозділу МВС та питання його діяльності врегульовано Порядком здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 [6].

Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 лютого 2020 р. № 168 затверджено Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ, яке визначає завдання, функції та повноваження цього структурного підрозділу апарату МВС України. Відповідно до цього відомчого нормативного акту, цей Департамент за дорученням Міністра внутрішніх справ України, зокрема, забезпечує здійснення внутрішнього аудиту у центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та їх підпорядкованих установ.

Під час здійснення внутрішнього аудиту Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України керується Стандартами внутрішнього аудиту, які затверджено наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 20 жовтня 2011 року за № 1219/19957 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14 серпня 2019 року № 344) [7].

Також слід зауважити, що відповідно до пункту 5 розділу I «Загальні положення» Положення про Департамент документообігу та контролю Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 18 лютого 2022 р. № 136, цей структурний підрозділ апарату МВС здійснює свою діяльність у взаємодії не тільки з іншими структурними підрозділами апарату МВС, Головним сервісним центром МВС, закладами, установами і підприємствами, що належать до сфери управління МВС, а й за дорученням Міністра – із центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та Головним управлінням Національної гвардії України.

Крім того, згідно з підпунктом 2 пункту 1 розділу IV «Права Департаменту» цього ж Положення Департамент документообігу та контролю МВС має право ініціювати скликання нарад, створення комісій та робочих груп, брати участь у нарадах та інших заходах, що проводяться у МВС, з питань які належать до компетенції Департаменту, та за дорученням керівництва МВС – у заходах, що проводяться в ЦОВВ.

Отже, за дорученням Міністра Департамент документообігу та контролю МВС взаємодіє із центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, у тому числі в питанні контролю за реалізацією ЦОВВ та їх територіальними органами державної політики у відповідних сферах.

Водночас постає нагальна потреба у приведенні Положення про Департамент документообігу та контролю Міністерства внутрішніх справ України у відповідність до норм Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2037 [8], з метою розширення повноважень цього Департаменту щодо здійснення моніторингу і контролю виконання актів законодавства, наказів і доручень керівництва Міністерства, у тому числі щодо здійснення контролю за реалізацією ЦОВВ та їх територіальними органами державної політики у відповідних сферах.

Таким чином, Міністр внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у відповідній сфері та контролює її реалізацію ЦОВВ та їх територіальними органами. Однією з форм

контролю реалізації державної політики у відповідній сфері є проведення перевірок діяльності зазначених ЦОВВ та їх територіальних органів, а також використання цими органами бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України.

Порядок організації проведення перевірок діяльності ЦОВВ та їх територіальних органів Міністром регламентовано розділом IX «Контроль за реалізацією Службою та її територіальними органами державної політики у відповідних сферах» Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 25 листопада 2016 р. № 1250 [9]. Повноваження Міністра внутрішніх справ України з проведення перевірок діяльності зазначених ЦОВВ та їх територіальних органів здійснюється прийняттям рішення про проведення таких перевірок, яке реалізується шляхом видання відповідного наказу, в якому визначаються об'єкт, суб'єкт та предмет перевірки. Фактично Міністр делегує повноваження з проведення перевірок, які надаються йому зазначеними вище нормативними актами, суб'єктам, визначеним у наказі.

Водночас потрібно зауважити, що при проведенні перевірок відповідними суб'єктами МВС діяльності ЦОВВ та їх територіальних органів виникає ряд спірних питань, обумовлених проблемами правового регулювання та прогалинами і неузгодженістю нормативних актів, що врегульовують правовий статус МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а саме: Національної поліції України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Так, згідно зі статтею 1 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом [10].

Відповідно до пункту 1 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [11].

Основні повноваження Міністра внутрішніх справ у відносинах з поліцією та взаємовідносини Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, з Міністром внутрішніх справ врегульовуються статтею 16 Закону «Про Національну поліцію». В нормах вищевказаної статті не передбачається конкретного повноваження Міністра з прийняття рішення щодо проведення перевірок діяльності центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, хоча положення цієї статті не є вичерпними і передбачають можливість Міністра «виконувати інші обов'язки відповідно до цього та інших законів України» (пункт 7) [10].

Крім цього, у пункті 6 частини першої статті 16 Закону «Про Національну поліцію» закріплюється повноваження Міністра внутрішніх справ з прийняття рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, але не передбачається повноваження з контролю за їх використанням [10].

У нормах Положення про Національну поліцію, які закріплюють повноваження голови Національної поліції України, повноважень із забезпечення виконання наказів МВС щодо проведення перевірок діяльності органів та підрозділів Національної поліції не передбачено, хоча відповідно до підпункту 6 пункту 11 Положення про Національну поліцію, Голова Національної поліції «б) звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи Національної поліції та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності Національної поліції, її територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;» [11]. Отже, повноваження Голови Національної поліції, закріплені у вищевказаному Положенні, передбачають звітування про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності поліції та використання бюджетних коштів, але не передбачають повноважень із забезпечення виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення таких перевірок.

З метою конкретизації та уніфікації норм Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію» та Положення про Міністерство внутрішніх справ України, пропонуємо доповнити статтю 16 Закону «Про Національну поліцію» повноваженням Міністра вну-

трішніх справ щодо забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та щодо прийняття рішення стосовно організації та проведення перевірок діяльності центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, а також використання ними бюджетних коштів.

Крім цього, вважаємо доцільним повноваження Голови Національної поліції, закріплене у підпункті 6 пункту 11 Положення про Національну поліцію конкретизувати положенням про забезпечення виконання наказу Міністра внутрішніх справ щодо проведення перевірок діяльності центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, для чого внести відповідне доповнення у Положення про Національну поліцію.

Також, відповідно до частини сьомої статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності [12].

Втім закону, який би врегульовував правовий статус ДСНС на сьогодні немає. Тому нормативно-правового акту, в якому б чітко закріплювалися повноваження Міністра внутрішніх справ у відносинах з ДСНС (в тому числі, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, і контролю за їх використанням, а також щодо забезпечення контролю за станом виконання цим центральним органом виконавчої влади, покладених на нього завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності) не існує. Отже стан правового регулювання у цьому питанні містить правову прогалину.

Відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [13].

Взаємовідносини ДСНС як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, з Міністром внутрішніх справ врегульовуються Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, в нормах якого не передбачається конкретного повноваження Міністра з прийняття рішення щодо проведення перевірок діяльності ДСНС та її територіальних органів. В той же час, відповідно до підпункту 9 пункту 11 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Голова ДСНС «9) звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи ДСНС та покладених на неї завдань, усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДСНС, її територіальних органів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях» [13]. Отже, повноваження Голови ДСНС, закріплені у вищевказаному Положенні, передбачають звітування про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДСНС, але не передбачають повноважень із забезпечення виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення таких перевірок.

З метою конкретизації та уніфікації норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положення про ДСНС, пропонуємо розробити та прийняти Закон України «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», в якому б чітко закріплювалися повноваження Міністра внутрішніх справ у взаємовідносинах з ДСНС, в тому числі, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також забезпечення контролю за станом виконання цим центральним органом виконавчої влади, покладених на нього завдань і функцій, в тому числі з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності.

Крім цього, доцільно повноваження Голови ДСНС, закріплене у підпункті 9 пункту 11 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій щодо забезпечення виконання ДСНС наказів МВС та доручень Міністра внутрішніх справ з питань, що належать до компетенції ДСНС, конкретизувати положенням про забезпечення виконання наказу Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення перевірок діяльності ДСНС та її територіальних органів, для цього внести відповідне доповнення у Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Адміністрація Державної прикордонної служби України є ще одним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Водночас Адміністрація є керівним органом Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ).

Відповідно до пункту 1 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Адміністрація ДПСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [14].

В результаті аналізу встановлено, що взаємовідносини Адміністрації ДПСУ та її територіальних органів – регіональних управлінь – з Міністром внутрішніх справ у зазначених нормативних актах не врегульовані, нормативно-правового акту, в якому б чітко закріплювалися повноваження Міністра внутрішніх справ у відносинах із зазначеним центральним органом виконавчої влади та його територіальними органами (в тому числі таких, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також щодо забезпечення контролю за станом виконання Адміністрацією ДПСУ та її територіальними органами – регіональними управліннями, покладених на них завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки їх діяльності) не врегульовані, отже стан правового регулювання у цьому питанні містить правову прогалину.

Правовий статус центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (Адміністрації ДПСУ) закріплюється у статті 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [15]. При цьому, норми цієї статті не містять положень про те, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через Міністра внутрішніх справ України у порядку, визначеному законами України та актами Кабінету Міністрів України. Крім того, норми цієї статті не містять повноважень Міністра внутрішніх справ, в тому числі таких, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також питання забезпечення контролю за станом виконання покладених на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності.

Крім цього, відповідно до підпункту 6 пункту 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Голова ДПСУ «б) звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи та покладених на Адміністрацію Держприкордонслужби завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок її діяльності, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях» [14]. Отже, повноваження Голови ДПСУ, закріплені у вищевказаному Положенні, передбачають звітування про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності Адміністрації ДПСУ та її територіальних органів – регіональних управлінь, але не передбачають повноважень із забезпечення виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення таких перевірок.

З метою конкретизації та уніфікації норм Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Державну прикордонну службу України» та Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, пропонуємо доповнити статтю 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» положеннями про те, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через Міністра внутрішніх справ України у порядку, визначеному законами України та актами Кабінету Міністрів України.

Крім цього, доцільно положення Закону «Про Державну прикордонну службу України» доповнити нормами, в яких би визначалися повноваження Міністра внутрішніх справ, в тому числі ті, котрі б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також питання забезпечення контролю за станом виконання покладених на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності.

Також вважаємо доцільним повноваження Голови ДПСУ, закріплене у підпункті 6 пункту 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, доповнити повноваженням із забезпечення виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення перевірок.

Державна міграційна служба України (далі – ДМС) є ще одним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Відповідно до частини восьмої статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, ДМС є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [12].

Закону, який би врегульовував правовий статус ДМС на сьогодні не має. Отже, нормативно-правового акту, в якому б чітко закріплювалися повноваження Міністра внутрішніх справ у відносинах з ДМС (в тому числі, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, і контролю за їх використанням та щодо забезпечення контролю за станом виконання цим центральним органом виконавчої влади, покладених на нього завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності) не існує. Тому стан правового регулювання у цьому питанні містить правову прогалину.

Відповідно до пункту 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, ДМС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [16].

Крім цього, відповідно до підпункту 6 пункту 10 Положення про Державну міграційну службу України, Голова ДМС «6) звітує перед Міністром внутрішніх справ про виконання планів роботи ДМС та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях» [16]. Отже, повноваження Голови ДМС, закріплені у вищевказаному Положенні, передбачають звітування про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДМС, але не передбачають повноважень із забезпечення виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення таких перевірок.

З метою конкретизації та уніфікації норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положення про ДМС, пропонуємо розробити та прийняти Закон України «Про Державну міграційну службу України», в якому б чітко закріплювалися повноваження Міністра внутрішніх справ у взаємовідносинах з ДМС, в тому числі, які б регламентували питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також забезпечення контролю за станом виконання цим центральним органом виконавчої влади, покладених на нього завдань і функцій, зокрема з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності.

Крім цього, доцільно повноваження Голови ДМС, закріплені у підпункті 6 пункту 10 Положення про Державну міграційну службу щодо забезпечення виконання ДМС наказів МВС та доручень Міністра внутрішніх справ з питань, що належать до компетенції ДМС, конкретизувати положенням про забезпечення виконання наказу Міністра внутрішніх справ щодо організації та проведення перевірок діяльності ДМС та її територіальних органів, для цього внести відповідне доповнення у Положення про Державну міграційну службу.

Висновки. Таким чином, при проведенні перевірок відповідними суб'єктами МВС діяльності ЦОВВ та їх територіальних органів виникає ряд спірних питань, обумовлених проблемами правового регулювання та прогалинами і неузгодженістю нормативних актів, що врегульовують правовий статус МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

З метою вдосконалення правового регулювання проведення перевірок МВС України в Адміністрації ДПСУ, ДМС, ДСНС та Національній поліції як центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, та їх територіальних органах, вважаємо за доцільне:

1) розробити Закони України «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» та «Про Державну міграційну службу України», в яких закріпити повноваження Міністра внутрішніх справ у взаємовідносинах з ДСНС та ДМС відповідно, серед яких передбачити такі, які врегульовуватимуть питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також питання забезпечення контролю за

станом виконання ДСНС та ДМС покладених на них завдань і функцій, в тому числі з прийняття рішення щодо проведення перевірок їх діяльності;

2) внести зміни та доповнення до чинних нормативно-правових актів, а саме до:

2.1) Закону України «Про Національну поліцію», де:

– пункт 6 частини першої статті 16 після слів «Міністерство внутрішніх справ України» доповнити словами «та забезпечує здійснення контролю за їх використанням»;

– частину першу статті 16 доповнити новими пунктами 6.1 та 6.2 такого змісту:

«6.1) забезпечує контроль за станом виконання поліцією покладених на неї завдань і функцій;

6.2) приймає рішення щодо проведення перевірок діяльності центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції»;

2.2) Закону України «Про Державну прикордонну службу України», де:

– статтю 7 доповнити частиною другою, а частину другу цієї статті вважати частиною третьою відповідно, такого змісту:

«Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, через Міністра внутрішніх справ України у порядку, визначеному законами України та актами Кабінету Міністрів України.»;

– доповнити статтю 7-1 «Основні повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону», в якому чітко закріплювалися б повноваження Міністра внутрішніх справ, в тому числі ті, що регламентуватимуть питання розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, та контролю за їх використанням, а також питання забезпечення контролю за станом виконання покладених на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, завдань і функцій, в тому числі з прийняття рішення щодо проведення перевірки його діяльності;

2.3) Положення про Національну поліцію, в якому підпункт 7 пункту 11 після слів «до компетенції Національної поліції» доповнити знаком та словами «, а також виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації й проведення перевірок діяльності центрального органу управління поліції та територіальних органів поліції, використання бюджетних коштів»;

2.4) Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, в якому підпункт 6 пункту 11 після слів «до компетенції ДСНС» доповнити знаком та словами «, а також виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації й проведення перевірок діяльності ДСНС та її територіальних органів, використання бюджетних коштів»;

2.5) Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, де у підпункті 7 пункту 11 після слів «до компетенції Адміністрації Держприкордонслужби» доповнити знаком та словами «, а також виконання наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації й проведення перевірок діяльності Адміністрації Держприкордонслужби та використання бюджетних коштів»;

2.6) Положення про Державну міграційну службу України, де підпункт 6 пункту 10 після слів «до сфери діяльності ДМС» доповнити знаком та словами «, а також наказів Міністра внутрішніх справ щодо організації й проведення перевірок діяльності ДМС та використання бюджетних коштів».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
2. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-vr#top> (дата звернення: 20.04.2025).
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
6. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

7. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14.08.2019 № 344). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#top> (дата звернення: 20.04.2025).
8. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2037. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2037-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
9. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ МВС України від 25.11.2016 № 1250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
10. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
11. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
12. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 20.04.2025).
13. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
14. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
15. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#n57> (дата звернення: 20.04.2025).
16. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).