

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2018.02.12>

Геннадій МАГАСЬ

кандидат наук з державного управління, начальник кафедри оперативного мистецтва
Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Теоретичні засади державного управління у сфері охорони державного кордону

Анотація

Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад державного управління у сфері охорони державного кордону. Автром проаналізовано теоретичні підходи науковців до поняття державного управління та виокремлено особливості цього процесу. На основі трансформації таких особливостей у діяльність органів Державної прикордонної служби України досліджено специфіку державного управління у сфері охорони державного кордону та уточнено понятійно-категоріальний апарат в даній сфері.

Ключові слова: державне управління, сфера охорони державного кордону, принципи управління, функції управління, система управління, механізм управління, об'єкт управління, суб'єкт управління, орган охорони державного кордону.

Постановка проблеми

В умовах становлення і розвитку України як сучасної європейської держави особливої значущості набуває дослідження проблем ефективного управління кордонами як механізму державного управління. Подібні дослідження необхідні не тільки задля одержання теоретичних висновків, але й для формування практичних рекомендацій, необхідних для функціонування Державної прикордонної служби України (ДПСУ) як основного суб'єкту державного управління у сфері охорони державного кордону з огляду на її соціальну спрямованість.

На сучасному етапі розвитку держави поряд із соціально-економічними змінами відбувається переоцінка цінностей, принципів та методів управ-

ління. Виникає необхідність в удосконаленні організаційно-розпорядчого механізму управління в усіх сферах, не виключенням є й сфера охорони державного кордону. Передусім це стосується адаптації її (сфери) організаційного, технологічного, економічного, фінансового, соціального блоків до сучасних умов функціонування на ґрунті нових підходів та методів управління. Трансформаційні процеси, що відбуваються в державі та в країнах ближнього закордоння, стосуються й сфери охорони державного кордону, що виявляється в розвитку міжнародного співробітництва у справі охорони кордонів, боротьбі з нелегальною міграцією, незаконним обігом зброї, наркотиків, ефективній протидії міжнародному тероризму й злочинності. Результативність правоохоронної діяльності на кордоні багато в чому залежить від ефективного управління. Як різновид державного управління воно має забезпечувати взаємодію підрозділів і служб органів Державної прикордонної служби України як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері охорони державного кордону.

1. Аналіз останніх досліджень і публікацій

У наукових публікаціях останніх років, присвячених державному управлінню, озглядалася проблематика економічних відносин, закономірностей та методів вирішення соціальних завдань. Разом з тим, питання державного управління в сфері охорони державного кордону на сучасному етапі ще не отримали комплексного вивчення. Питаннями дослідження державного управління займалися вчені Г. Атаманчук, С. Дубенко, М. Литвин, А. Сіцінський, В. Мельниченко, В. Бакуменко, Д. Безносенко, С. Кравченко, Н. Нижник, Л. Штика, А. Чернявський, О. Андрійко, І. Бачило, В. Битяк, Л. Борець, М. Борець, І. Дробуш, С. Зайцев, Т. Кагановська, Г. Ляхович, В. Марченко, Т. Мацеликта та ін.

Крім цього, сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних підходів щодо державного управління в сфері охорони державного кордону з урахуванням основних функцій ДПСУ.

2. Виклад основного матеріалу

Система управління ДПСУ у сфері охорони державного кордону має на меті досягнення узгодженості дій усього персоналу, забезпечення вирішення поставлених перед нею завдань. Для цього є необхідним чітке управління всередині. Практика свідчить, що управління без спеціальних управлінських знань іноді призводить в органах охорони державного кордону

(ООДК) до суттєвих прорахунків в оперативно-службовій діяльності, завдає певної шкоди в справі забезпечення охорони державного кордону України та захисту її інтересів на державному кордоні (ДК). У науковій літературі набула актуальності точка зору про неперервне розширення сфери державного управління та підвищення ступеня керованості всіх процесів, які відбуваються в суспільстві. У різних джерелах можна виявити безліч визначень поняття «державне управління». Так, Г. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, який опирається на її владну силу¹. Б.М. Лазаревим визначення державного управління було сформульовано як організуюча, виконавчо-розпорядча діяльність органів держави, що здійснюється на основі і для виконання законів та полягає у повсякденному практичному виконанні функцій держави². Ю. Тихоміров вважає, що управління державою, державними справами – цілеспрямований вплив держави та її інститутів на сфери державного життя для зміни їх відповідно до цілей державної політики³. А. Чернявський визначає державне управління як здійснення від імені держави управління, тобто виконавчої і розпорядчої діяльності у сферах та галузях економічного і соціального розвитку громадянського суспільства, охорони прав та свобод людини і громадянина, зміцнення демократичної та правової держави⁴.

Отже, можна констатувати, що у сучасній нормативній і науковій літературі термін “державне управління” рівнозначно використовується в двох основних значеннях: широкому та вузькому. У широкому значенні державне управління – це організуючий вплив усього державного апарату на якомога широкій спектр суспільних відносин усіма доступними для держави способами. У вузькому значенні державне управління – це безпосередній виконавчо-розпорядчий вплив тієї частини державного апарату, яка призначена для безпосереднього втілення в життя державного курсу, тобто діяльність органів виконавської влади та інших суб’єктів, що наділені відповідними виконавчо-розпорядчими повноваженнями (наприклад, Президента України, Уряду України, Генеральної прокуратури України, інших владних суб’єктів). З цієї точки зору державне управління співвідноситься з поняттям «виконавська влада», яке є ключовим у чинному адміністративному за-

¹ Г.В. Атаманчук, Державне управління (організаційно-функціональні питання) [Текст] : [навч. посіб.] / Г.В. Атаманчук. – М. : Економіка, 2000. – 302 с.

² Б.М. Лазарев, Державне управління на етапі перебудови [Текст] : [навч. посіб.] / Б.М. Лазарев. – М. : Юридична література, 1988. – с. 318.

³ Ю.А. Тихоміров, Курс адміністративного права и процесса [Текст] : [учебн.] / Ю.А. Тихоміров. – М., 2005. – с. 698.

⁴ А.Г. Чернявський, Курс адміністративного права Российской Федерации: учебник для вузов: в 3 ч., – М., 2003. – с. 23.

конодавстві. Поняття «державне управління» є більш широким порівняно з виконавчою владою, яка по суті складає зміст діяльності з державного управління, виражаючи передусім її функціональну (виконавчу) спрямованість. У цілому, можна зазначити, що державне управління та державні органи, які здійснюють його функції, – складова єдиного механізму державної влади. Зміст державного управління в будь-якій сфері буде характеризуватися певними ознаками. Такими ознаками є: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; безпосередньо організуючий характер⁵. Не виключенням є й сфера охорони державного кордону.

Таким чином, трансформуючи ознаки усієї загальнодержавної системи управління через призму специфічних ознак державного управління, приаманних сфері охорони державного кордону, будемо вважати, що державне управління в сфері охорони державного кордону є специфічна, законодавчо визначена, чотирьохрівнева діяльність ієрархічно підпорядкованих органів Держприкордонслужби виконавчо-розпорядчого та безпосередньо організуючого характеру, що впливає на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, господарюючих підприємств незалежно від форми власності, інших юридичних та фізичних осіб, діяльність яких здійснюється у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні або пов'язана із функціонуванням державного кордону України. Для державного управління, як і для будь-якої іншої діяльності, є характерними певні принципи. Ефективність управління досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо. Разом із тим, виокремлення того чи іншого принципу із системи надає можливість конкретно визначити роль кожного принципу, що полегшує їх практичне застосування. Серед науковців немає однозначного підходу до вирішення питань про принципи державного управління. Однак, узагальнивши всі наявні дослідження з цього питання, можна зробити висновок про те, що в сфері охорони державного кордону найбільш чітко система принципів державного управління подається двома групами – соціально-правовою й організаційною. Назви цих груп визначають характер принципів, що ними об'єднуються. До соціально-правових принципів належать ті принципи, що мають загальносоціальний характер і реалізуються в управлінській діяльності ООДК незалежно від їх рівня та місця, від посади, що обіймається співробітником, який здійснює управлінську діяльність. Важлива роль цих принципів обумовлена тим, що вони є основоположниками соціальних (моральних, юридичних) правил управлінської діяльності. Такими принципами є: об'єктивність; конкретність; ак-

⁵ А.Г. Чернявский, Курс административного права Российской Федерации: учебник для вузов: в 3 ч., – М., 2003. – с. 23.

тивність; ефективність; поєднання централізації і децентралізації; законність і дисципліна.

Організаційні принципи у сфері охорони державного кордону – це принципи, на основі яких здійснюється державне управління та які безпосередньо стосуються організації апарату управління, його зв'язків з підпорядкованими та керованими об'єктами. Вони поділяються на дві групи. До першої групи належать галузевий, територіальний, лінійний, функціональний принципи та принцип подвійного підпорядкування. До другої групи – раціональний розподіл повноважень між суб'єктами виконавчої діяльності, відповідальність суб'єктів цієї діяльності за результати їх роботи, поєднання єдиноначальності і колегіальності. Державне управління у сфері охорони державного кордону слід розглядати через призму інтегрованого управління кордонами, яке має свої особливості⁶: по-перше, своєрідні завдання, функції та принципи характеризують його як інноваційний механізм державного управління у сфері прикордонної безпеки; по-друге: в його основу покладено співробітництво державних органів та координацію їх діяльності; по-третє, реалізується спеціальними суб'єктами на чотирьох рівнях: міжнародному, міждержавному, національному, прикордонному; по-четверте, забезпечення оптимального рівня прикордонної безпеки держави з одного боку та законні інтереси громадян – з іншого. Діяльність ООДК організується відповідно до законодавчих актів України та на основі таких принципів: принципи, що стосуються відношень держави та людини і закріплюють такі основоположні ідеї: законність; гуманізм; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; принципи, пов'язані з міжнародною діяльністю: повага до суверенітету, територіальної цілісності держав і непорушності їх кордонів; мирне розв'язання прикордонних спорів; взаємовигідне всебічне співробітництво з аналогічними службами іноземних держав; принципи, які відображають специфіку діяльності й організації прикордонних органів: поєднання гласних і негласних форм та методів діяльності; єдиноначальності та централізації управління.

Базуючись на викладеному вище, розглянемо основні категорії теорії управління стосовно ДПСУ. Для формування і реалізації керівного впливу необхідною є наявність суб'єкта управління (керівної системи, підсистеми), об'єкта управління (керованої системи, підсистеми) і певним чином організованих прямих та зворотних зв'язків між ними. У сукупності суб'єкт управління, об'єкт управління та взаємозв'язки між ними утворюють систему управління в органах та підрозділах ОДК. До суб'єктів управління органами та підрозділами ОДК належать всі керівники, які мають повноваження приймати управлінські рішення, давати доручення підлеглим співро-

⁶ М.М. Литвин, Інтегроване управління кордонами : підручник / М.М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2012. – 416 с.

бітникам і колективам та вимагати їх виконання, тобто всі елементи і підсистеми відділу прикордонної служби, прикордонного загону, регіонального управління та Адміністрації ДПСУ, які здійснюють цілеспрямований вплив. В якості об'єктів управління в органах і підрозділах ОДК виступають виконавці рішень, наказів, доручень керівної підсистеми, спеціалісти прикордонної справи, прикордонні колективи, організаційні структури тощо. Особливістю процесу управління в сфері охорони державного кордону є те, що управління як структура в ООДК має ієрархічний характер, тому різні рівні управління в прикордонній системі одночасно можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами управління. Кожному рівню управління відповідає свій суб'єкт та об'єкт управління. Тому об'єкт управління в єдиній системі ООДК слід розглядати як суб'єкт наступних управлінських і виконавчих дій. Відповідно, й управління як вид діяльності в такій структурі має і розпорядчу і виконавчу сторону. Взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом управління полягає в наступному. Суб'єкт управління отримує інформацію про фактичний стан об'єкта управління й оточуючого його зовнішнього середовища. Ця інформація переопрацьовується суб'єктом управління, у результаті чого приймається рішення, якому надається одна з форм управлінського рішення (наказ, розпорядження, резолюція тощо) для передачі його змісту об'єкту управління каналом прямого зв'язку. Інформація про виконання цього рішення й інформація про новий стан об'єкта управління (керованої системи) знову надходить до суб'єкта управління каналом зворотнього зв'язку. Отже, управління є відносно неперервним процесом. Неперервний характер управління органами ОДК обумовлено постійністю та неперервністю інформаційних процесів, що відбуваються в них. Система управління в органах та підрозділах ОДК складається з таких компонентів: механізму управління, структури управління, процесу управління та механізму вдосконалення системи управління. Механізм управління складають закони, принципи, цілі, методи та функції управління. Структура управління містить органи управління, кадри управління і технічні засоби управління. Процес управління – це діяльність усіх ланок управління щодо досягнення цілей управління. Механізм удосконалення системи управління містить організацію змін у ній в результаті розвитку об'єкта управління. Управління в ООДК опирається як на закони управління та об'єктивні економічні закони, так і на єдину систему інтересів усіх учасників оперативно-службової діяльності, яка формується на основі цих законів: суспільних, колективних та особистих. До них належать: закон єдності системи управління; закон пропорційності; закон оптимального співвідношення централізації функцій управління; закон співвіднесення керівної та керованої систем тощо. Управління в органах ОДК опирається як на об'єктивні закони управ-

ління, так і на єдину систему принципів, що формується на їх основі⁷. У практиці управління ООДК застосовуються загальні, часткові та організаційно-технологічні принципи. До загальних принципів управління відносяться: системність, принципи зворотнього зв'язку, інформаційної достатності, оптимальності, співвідпорядкованості та ін. Часткові принципи управління в органах ОДК поділяються на дві великі групи: принципи, що застосовуються в економічній, соціально-політичній і духовній сферах прикордонної діяльності, та принципи, які мають місце в системі органів ОДК як державної правоохоронної організації, що забезпечує в межах своєї компетенції безпеку України. До часткових належать такі принципи управління: законність, централізація у поєднанні з розумною децентралізацією, безперервність, оперативність, гнучкість, відповідальність, спадковість, націленість на кінцевий результат тощо. Управління в прикордонній сфері опирається і на групи таких часткових принципів, як принципи організації та діяльності державної служби; принципи підбору кадрів, їх навчання і виховання; принципи здійснення оперативно-розшукової діяльності та інші. Організаційно-технологічні принципи управління складають основу організаційно-розпорядчої й адміністративно-виконавчої діяльності керівників ООДК. До них можна віднести такі принципи управління: єдиноначальності; конкретності; ієрархії; делегування повноважень; діапазону управління та інші⁸. Особливо необхідно підкреслити значення принципу єдиноначальності. Він передбачає, з одного боку, колегіальність управління, а з іншого – установлення суворой персональної відповідальності за виконавчі функції. Колегіальність не виключає, а передбачає особисту відповідальність кожного співробітника за доручену йому справу. В органах ОДК на всіх рівнях керівництва принцип єдиноначальності діє постійно, оскільки керівники ООДК законодавчо наділені такими правами та функціями. Це виражається у повноті й обсязі владних повноважень, що надаються для вирішення поставлених перед цією структурою завдань; наявності законодавчого забезпечення реалізації цієї функції з відповідальністю перед державою за використання наданих прав; у кадровому та структурному забезпеченні реалізації прав керівників; у матеріальному і фінансовому забезпеченні правоохоронної діяльності з боку держави; у наявності державних гарантій соціальної захищеності персоналу ДПСУ. За принципом єдиноначальності керує системою ООДК Голова ДПСУ. Найбільш важливі питання керування прикордонною справою розглядаються на засіданнях колегії ДПСУ. Рішення, що приймаються на засіданнях колегій й оформляються наказом Голови ДПСУ, є обов'язковими для виконання всіма ООДК. За принципом єдино-

⁷ В.Г. Дегтярев, Принципы и методы организации процессов управления в таможенных органах – СПб., 2004. – с. 91.

⁸ О.В. Молчанова, Таможенное дело / О.В. Молчанова, М.В. Коган. – М. : Феникс, 2007. – с. 142.

начальності діють також і начальники регіональних управлінь, які опираються в своїй діяльності на колеги управлінь, а також ректор Національної академії ДПСУ (НАДПСУ). Принцип єдиноначальності реалізують у своїй управлінській діяльності й начальники відділів прикордонної служби. Класифікуючи функції управління в сфері охорони державного кордону, їх можна розподілити на загальні функції управління, що відображають стадії процесу управління, і специфічні (конкретні) функції управління конкретними видами оперативно-службової діяльності ООДК. До загальних функцій сучасного процесу управління у сфері охорони державного кордону належать: аналіз і прогнозування оперативно-службової обстановки, планування, організація, мотивація, координація діяльності, моніторинг, облік і контроль. До специфічних функцій управління в ООДК відносяться: функція управління прикордонною діяльністю (управління прикордонною службою і прикордонним контролем, правоохоронною діяльністю, діяльністю з правового регулювання і науково-технічного розвитку тощо); функція управління фінансово-економічною діяльністю (управління фінансовою діяльністю, управління бухгалтерською діяльністю тощо); функція управління соціальною діяльністю (управління кадровою, трудовою і психолого-педагогічною діяльністю, управління соціальним забезпеченням тощо); функція управління адміністративно-господарською діяльністю (управління адміністративною діяльністю, управління розвитком прикордонної інфраструктури і капітальним будівництвом, управління всебічним матеріально-технічним забезпеченням тощо).

Таким чином, специфічні функції управління в ООДК обумовлені основними формами оперативно-службової діяльності та її багатогранністю. Отже, на підставі дослідження теоретичних засад державного управління в сфері охорони державного кордону можна стверджувати, що державне управління в сфері охорони державного кордону базується на загальноприйнятих основах державного управління. Разом з тим, специфіка сфери діяльності показала деякі особливості й відмінності: ієрархічна чотирьохрівнева побудова управління обумовлює одночасну зміну суб'єкту та об'єкту управління під впливом зовнішніх факторів; система управління базується на двох основних групах принципів: соціально-правовій і організаційній; форми оперативно-службової діяльності формують специфічні, притаманні лише прикордонній сфері функції управління, що дозволило уточнити понятійно-категоріальний апарат.

Напрями подальших досліджень: широке розуміння державного управління у сфері охорони державного кордону, механізми та функції державного управління у сфері охорони державного кордону, удосконалення системи управління.

Література

- Атаманчук Г.В., Державне управління (організаційно-функціональні питання) [Текст] : [навч. посіб.] / Г.В. Атаманчук. – М. : Економіка, 2000. – 302 с.
- Дегтярев В.Г., Принципы и методы организации процессов управления в таможенных органах – СПб., 2004. – с. 91.
- Лазарев Б.М., Державне управління на етапі перебудови [Текст] : [навч. посіб.] / Б.М. Лазарев. – М. Юридична література, 1988. – с. 318.
- Литвин М.М., Інтегроване управління кордонами : підручник / М.М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2012. – 416 с.
- Молчанова О.В., Таможенное дело / О.В. Молчанова, М.В. Коган. – М. : Феникс, 2007. – с. 142.
- Тихомиров Ю.А., Курс административного права и процесса [Текст] : [учебн.] / Ю.А. Тихомиров. – М., 2005. – с. 698.
- Чернявский А.Г., Курс административного права Российской Федерации: учебник для вузов: в 3 ч., – М., 2003. – с. 23.

Peculiarities of public administration in the field of state border protection

Summary

The article analyzes theoretical approaches of scientists to the concept of public administration and outlines the peculiarities of this process. The specifics of public administration in the field of state border protection have been investigated and the concept-categorical apparatus in this area has been specified on the basis of transformation of such features into the activities of the units of the State Border Guard Service of Ukraine.

Transforming the features of the national system of governance through the prism of specific signs of public administration specific to the field of the state border protection, we assume that public administration in this domain has a specific, legally defined, four-tier activity of the hierarchically subordinated bodies of the State Border Guard Service having executive, administrative and organizing nature, which directly affects the activity of state authorities and local self-government bodies, organizations, companies, regardless of their ownership, other businesses and individuals whose activities are carried out in the border zone, in controlled border areas, in the exclusive (maritime) economic zone or which is associated with the functioning of the state border of Ukraine.

The system of principles of public administration in the area of the state border protection is most clearly provided by two groups – socio-legal and organizational.

The peculiarity of the management process in the sphere of state border protection is that management, as a structure in state border security and protection, is hierarchical by its nature, thus different levels of management in the border system may simultaneously act both as subjects and as objects of management. Each level of management corresponds to its subject and object of management. Therefore, the object of management in the unified system of state border security and protection should be regarded as the subject of subsequent managerial and executive actions.

Keywords: public administration, state border protection sphere, management principles, management functions, management system, management mechanism, object of management, subject of management, state border guard unit.