

УДК 342.5:351.746(477)

М.О. КОРОЛЬ, Національна академія Державної прикордонної служби імені Богдана Хмельницького

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: система, структура, Державна прикордонна служба України

Україна активно розвиває всебічні стосунки з суміжними країнами. Протягом останнього десятиріччя значно зросли інтенсивність руху через державний кордон осіб, транспортних засобів, а також обсяги вантажних перевезень. Лише протягом 2010 року через державний кордон України пропущено майже 82,02 мільйони осіб та 18,15 мільйона транспортних засобів. На зміну «дозвільному» порядку перетинання державного кордону, який залишився Україні в спадок від Союзу РСР, приходить принципово новий механізм надання громадянам України та іншим особам управлінських послуг, спрямованих на реалізацію ними свого права передбаченого ст. 33 Конституції України [1].

Поряд із цим слід відзначити той факт, що державний кордон та пов'язані з ним суспільні відносини є не лише рубежем, територіальною межею добросусідства та співробітництва, але й об'єктом протиправних посягань з боку осіб, які намагаються використати кордон з метою наживи. Аналізуючи стан справ на державному кордоні України, можемо констатувати, що останніми роками відбувається зростання потенційних загроз національній безпеці України у невійськовій сфері, яке проявляється у нарощуванні розвідувально-інформаційної діяльності по Україні, інтеграції національних злочинних груп у міжнародні злочинні синдикати, зростанні активності наркобізнесу, нелегальної міграції та контрабанди. Тому суто військо-

вий аспект охорони державного кордону не можна вважати універсальною гарантією безпеки держави, особливо щодо протидії зазначеним правопорушенням. Все це вимагає проведення змін у системній побудові Державної прикордонної служби України (надалі - ДПСУ), оскільки суто військова система (побудована на основі родів військ) не відповідає умовам сучасності.

Аналіз наукових джерел показує відсутність досліджень поняття та характеристики системи ДПСУ. Загальнотеоретичні напрацювання у сфері державного управління та адміністративного права щодо поняття, характеристики, ознак та принципів функціонування системи того чи іншого органу держави проводили відомі вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Цветков, В.К. Колпаков та інші. Однак спеціальних юридичних досліджень, що стосуються цієї тематики стосовно ДПСУ, на сьогодні, немає. Звідси, метою статті є з'ясування змісту поняття «система ДПСУ», встановлення її основних елементів та ознак.

Термін «система» має давньогрецьке походження і означає порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого. Єдність системи виявляється у такій взаємозалежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням [2, с.4–8]. У найбільш широкому розумінні термін «система» використовується для характеристики самих різноманітних явищ і трактується як правильність в розміщенні частин, конкретний порядок, форма устрою, організація діяльності та ін. Слід відмітити, що даний термін використовується в різних галузях знань, зберігаючи при цьому своє вихідне значення.

З точки зору філософії під поняттям «система» розуміють цілісну, функціональну множинність взаємопов'язаних та взаємоді-

ючих структурних елементів, сукупність органів, пов'язаних загальною функцією, взаємодія яких породжує нові інтерактивні системи, якість яких не присутня компонентам, що її утворюють [3, с.131].

У теорії управління систему розглядають як сукупність управлінських органів, підрозділів і виконавців, які виконують закріплені за ними функції й вирішують поставлені перед ними завдання, а також сукупність методів, за допомогою яких здійснюється управлінський вплив [4, с.123].

В.Б. Авер'янов, розглядаючи систему державних органів, говорить про наявність у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо. Кожний орган виконавчої влади сам є системою і складається з власних елементів: 1) структурних підрозділів; 2) посад [5, с.211–212].

Таким чином, можемо говорити, що одне з найважливіших значень в будь-якій системі мають ті внутрішні зв'язки між її компонентами, які «роблять» той чи інший об'єкт системою і виявляються тому лише на системному рівні її розгляду. В системному підході вони отримали назву системоутворюючих зв'язків (чи факторів). Завдяки наявності таких зв'язків соціальна система одержує якість цілісності, яка характеризує головне в розумінні системи: наявність нових, інтегративних якостей, що відсутні у окремих компонентах, але виникають в результаті їх взаємодії в певній системі [6, с.16].

Теорія систем як наукова методологія використовує більш чітко визначення терміну «система», де остання розглядається як цілісне утворення, що, до речі, є дуже близьким до буквального перекладу цього слова з грецької – «ціле, що складене із частин». Іншими словами, система – це комплекс взаємодіючих елементів, які в своїй єдності створюють деяку цілісність. Найбільш важливими, харак-

терними (системоутворюючими) ознаками системи вважаються: складність об'єкта, його цілісність, здатність ділитися на компоненти (елементи, частини, підсистеми), бути, як правило, елементом системи більш високого порядку, створювати особливу єдність із середовищем [7, с.153].

Аналіз філософської літератури дозволяє стверджувати, що категорії «цілісність» та «система» виражають сутності одного порядку, пов'язані з взаємодією внутрішніх компонентів і впливаючими з нього інтегративними особливостями системи. Потрібно тим не менше враховувати, що між даними категоріями існує різниця, оскільки поняттям системи не може бути повністю викладене поняття про цілісність. Хоча цілісність визначає головне в системі, для останньої не менш важливим є характеристика компонентного складу, структурний аспект та ін. [8, с.31].

Виходячи із всього вище розглянутого, можна вважати, що системі, як категорії теорії управління, притаманні: а) наявність складових частин (елементів, підсистем); б) наявність тісних зв'язків між ними; в) цілісність, котра обумовлюється взаємозв'язком та взаємодією окремих структурних елементів; г) сполучення відносної самостійності кожного окремого елемента системи з обов'язковим виконанням ним функцій, що необхідні для існування системи в цілому.

Тому з позицій системного підходу ДПСУ, як державно-правова різновидність соціальних систем, характеризується перш за все цілісністю. Суттєвим виразом цілісності виступає також наділення їх чітко визначеним об'ємом повноважень, які дозволяють їм виступати від імені держави єдиним суб'єктом як у відносинах з підлеглими об'єктами, так і з усіма іншими соціальними системами.

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» не роз'яснює поняття «система ДПСУ». В розділі II врегульовується питання загальної структури, чисельності та організації діяльності ДПСУ. Поряд з цим, у ч.4 ст.6 згаданого Закону, за-

конодавець все ж таки, вживає термін «система ДПСУ» віднісши до неї крім елементів, передбачених у ч.1 цієї ж статті, також навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення та органи забезпечення [9].

У Концепції розвитку ДПСУ на період до 2015 року, затвердженої Указом Президента України від 19.06.2006 року (№ 546/2006), мова йде про створення чотирирівневої системи управління в ДПСУ: Адміністрація ДПСУ – регіональне управління – орган охорони державного кордону – відділ прикордонної служби [10]. Таким чином, можна говорити про відсутність нормативного визначення поняття системи ДПСУ, хоча аналіз нормативно-правових актів, який вище наведений дозволяє виділити саме елементи системи, як цілісного механізму.

З огляду на бачення системи ДПСУ, яке наводиться законодавцем, можна говорити про наявність наступних її елементів: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону – Адміністрація ДПСУ; територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону – регіональні управління ДПСУ; Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону - прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти; авіаційні частини; розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підрозділи спеціального призначення та органи забезпечення.

Варто відмітити, що як і будь-яка інша цілісна система, система ДПСУ характеризується як єдністю, так і диференційованістю і взаємопов'язаністю елементів, що її складають. Її структурний аналіз дозволяє визначити місце кожного з компонентів системи ДПСУ, його взаємозв'язок і взаємозалежність з іншими компонентами. Як і іншим соціальним системам, цій системі характерні

нові властивості, які не підходять до властивостей, що мають її елементи.

ДПСУ, як і інші керовані системи, характеризується наявністю органу який здійснює загальне керівництво всією системою. Однак ефективність управління визначається об'єктивними та суб'єктивними факторами. Важливе значення тут мають структура, функції, правовий статус даної системи, а також її здатність до самоуправління, тобто до підтримки своєї цілісності, в умовах зовнішніх та внутрішніх впливів. У цьому аспекті слід пам'ятати про наявність прямого та зворотного зв'язку між керуючою підсистемою (суб'єкт управління) та керованою підсистемою (об'єкт управління). Крім зв'язку умовами ефективною взаємодії суб'єкта і об'єкта управління виступають:

- відповідність суб'єкта і об'єкта управління один одному;

- у рамках єдності суб'єкта й об'єкта управління останні повинні мати відносну самостійність;

- суб'єкт і об'єкт управління повинні взаємодіяти між собою – ґрунтуючись на принципах зворотного зв'язку і реагуючи на управлінську інформацію, отриману один від одного:

- як суб'єкт, так і об'єкт управління повинні бути зацікавлені в чіткій взаємодії; один – у віддачі необхідних у даній ситуації вказівок, наказів, інший – у їх своєчасному і точному виконанні.

До керованої підсистеми відносяться всі елементи, що забезпечують безпосередній процес створення матеріальних і духовних благ або надання послуг. До керуючої підсистеми відносяться всі елементи, які забезпечують процес управління, тобто процес цілеспрямованого впливу на колективи людей, які зайняті в керованій підсистемі. Так, наприклад, Адміністрація ДПСУ, яка є керуючою підсистемою здійснює такі завдання: забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону, внесення пропозицій щодо її формування, здійснення управління у сфері охорони державного кор-

дону; участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; здійснення управління територіальними органами, Морською охороною, органами охорони державного кордону, розвідувальним органом, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами [11].

Таким чином, кожна ланка, що характеризує рівень управління соціальними системами, складається із керуючої та керованої підсистем, що знаходяться у взаємозв'язку та взаємозалежності. Знання особливостей суб'єктів соціальних систем управління дозволяє розмежовувати та сполучати їх функції, правильно визначати мету кожної із систем на тому чи іншому етапі розвитку, запобігати дублюванню впливу безлічі суб'єктів щодо одного і того ж об'єкта. В цьому полягає особлива значущість усвідомлення названих управлінських категорій. Головною, кінцевою метою системи управління є не особиста діяльність, а організація та забезпечення належного стану її об'єкта.

Для повного визначення поняття системи ДПСУ необхідно враховувати середовище цієї системи. Проблема визначення середовища даної системи, як і будь-якої іншої, є зворотною стороною проблеми визначення самої системи, тому що не сформулювавши точно, що ж слід розуміти під її середовищем, не можливо визначити істотні зв'язки даної системи, складно-динамічної за своєю природою з іншими системами, що входять до різних гілок влади.

Будучи специфічно організованою системою, ДПСУ функціонує та розвивається на підставі об'єктивно діючих законів в умовах, що історично склались і які визначені в законодавстві.

У відповідності зі ст.17 Конституції України, ДПСУ здійснює захист державного кордону України. Цю функцію ДПСУ здійснює через свої органи у відповідності з чинним законодавством України. ДПСУ як правоохо-

ронний орган спеціального призначення держави виконує завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та функції щодо забезпечення режиму державного кордону та прикордонного режиму. З точки зору правової характеристики, в діяльності ДПСУ розрізняються такі основні напрямки: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, розвідувальна, кримінально-процесуальна та інформаційно-аналітична діяльність. Сукупність цих напрямків діяльності ДПСУ зумовлює специфіку форм та методів роботи і правовий статус її працівників у здійсненні поставлених перед ними завдань.

Всі частини системи взаємодіють між собою і в своїй діяльності являють собою одне ціле, що дозволяє даному елементу державного механізму ефективно виконувати завдання, які стоять перед ним.

На наш погляд можна виділити наступні ознаки системи ДПСУ:

- а) сукупність самостійних ланок;
- б) однорідність в діяльності елементів, які входять до неї. Однорідність об'єднаних в єдиний комплекс підрозділів набуває важливого значення. Це диктується природними потребами служби, для виконання спільних завдань і забезпечує необхідний рівень організації ними;
- в) створення цієї системи супроводжувалось її організаційним оформленням шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів та закріпленням внутрішньої структури;
- г) наявність особливого органу управління, як самостійного структурного підрозділу, що стоїть на чолі даної системи.

Таким чином, на основі вищевикладеного матеріалу, можна говорити, що система ДПСУ – це централізована в масштабах України сукупність органів та підрозділів, які пов'язані між собою структурною єдністю та загальною функцією забезпечення недоторканності державного кордону, захисту територіальної цілісності, національної безпеки України на державному кордоні, а також суве-

ренних прав України у її виключній (морській) економічній зоні. Ця система характеризується цілісністю, яка зумовлена спільністю функцій, які виконують елементи системи, і те, що дані функції направлені на вирішення завдань, які стоять перед нею в цілому.

У подальшому вбачається необхідність у проведенні досліджень щодо визначення принципів, на основі яких формується система ДПСУ та окреслення основних напрямків (шляхів) її вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США [перекл. з англ.] / В. Бернхем. – К. : Україна, 1999. – 554 с.
3. Аверьянов А. Н. Система. Философская категория и реальность / А. Н. Аверьянов. – М. : Мысль, 1976. – 88 с.
4. Скібіцька Л. І. Менеджмент : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : Центр учбової літ-ри, 2007. – 416 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

6. Блауберг И. В. Понятие целостности и его роль в научном познании / И. В. Блауберг, Б. Г. Юдин. – М. : Знание, 1972. – 48 с.

7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

8. Абрамова Н. Т. Целостность и управление / Н. Т. Абрамова. – М. : Наука, 1974. – 248 с.

9. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» : від 03.04.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

10. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року / схвалена Указом Президента України : від 19.06.2006 р., № 546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1807.

11. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України / затв. Указом Президента України : від 06.04.2011 р., № 399/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1234.

Король М. О. Адміністративно-правове регулювання системи Державної прикордонної служби України / М. О. Король // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 446–450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ktporcu.pdf>

На основі загальнотеоретичних досліджень та аналізі нормативно-правової бази визначено поняття «система Державної прикордонної служби України» та доведено його існування. Виділено основні складові системи даного елементу державного механізму та, здійснивши характеристику даної системи, встановлено її характерні ознаки.

Король М.А. Административно-правовое регулирование системы Государственной пограничной службы Украины

На основе общетеоретических исследований и анализе нормативно-правовой базы определено понятие «система Государственной пограничной службы Украины» и доказано его существование. Выделены основные составляющие системы данного элемента государственного механизма и, осуществив характеристику данной системы, установлены ее характерные признаки.

Korol M.A. Administrative and Legal Regulation of System of the State Border Service of Ukraine

On the basis of general research and analysis of the regulatory framework defines the notion of «system of the State Border Service of Ukraine» and proved its existence. The main components of this element of the machinery and completing of this system have its specific features.