



**Г. А. Магась,**  
начальник кафедри тактики прикордонної служби  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

УДК 351.746.1: 001.891.3

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ: ОЗНАКИ ТА ПОНЯТТЯ

*Досліджуються ознаки державного управління в сфері охорони державного кордону України. Проаналізовано теоретичні підходи науковців до поняття державного управління та виокремлено ознаки цього поняття. На основі трансформації таких ознак у діяльність органів Державної прикордонної служби України досліджено специфіку державного управління у сфері охорони державного кордону України та запропоновано визначення поняття державного управління у сфері охорони державного кордону України.*

**Ключові слова:** державне управління, теоретичні підходи до поняття державного управління, ознаки державного управління, поняття державного управління у сфері охорони державного кордону України.

Становлення України як демократичної, правової, соціальної держави обумовлює необхідність удосконалення державної політики в сфері охорони державного кордону, системи її органів, а також самого процесу державного управління у сфері охорони державного кордону, адже результативність правоохоронної діяльності на кордоні багато в чому залежить від ефективного управління. Як різновид державного управління воно повинно забезпечувати взаємодію підрозділів і служб органів Державної прикордонної служби України як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері охорони кордонів держави. У вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі немає загальноновизнаного поняття державного управління, що пов'язано з різними підходами до розв'язання цього важливого питання. Державне управління тлумачать з погляду змісту, сутності, форм, яких воно набуває і в яких функціонує, відмежування від інших форм (видів) державної діяльності (законодавчої, судової).

Дослідження поняття та ознак державного управління не є новим. Різні підходи до визначення поняття державного управління зустрічаються у працях Г. Атаманчука, С. Дубенка, Б. Габричидзе, В. Мельниченка, В. Бакуменка, Д. Безносенка, С. Кравченка, Н. Нижник, Л. Штика, Ю. Тихомирова, В. Цветкова, А. Чернявського. Однак питання державного управління у сфері охорони державного кордону випали із поля зору цих науковців. Крім цього, сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження ознак та поняття державного управління у сфері охорони державного кордону України.

*Метою статті є дослідження ознак та поняття державного управління в сфері охорони державного кордону України у вузькому розумінні.*

Державно-управлінська діяльність у сфері охорони державних кордонів є елементом системи державного управління, яка сформована та функціонує в Україні.



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 силу [1, с. 37]. 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 держави [2, с. 52]. Ю. Тихомиров вважає, що управління державою, державними справами — цілеспрямований вплив держави та її інститутів на сфері державного життя для зміни їх відповідно до мети державної політики [3, с. 115]. Б. Габричидзе та А. Чернявський визначають 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 держави [4, с. 23].

На підставі аналізу запропонованих теоретичних підходів до поняття державного управління можна виокремити такі ознаки: вертикальність системи виконавчо-розпорядчих органів; реалізація юридично повноважень, що належать цим суб'єктам, в адміністративному, тобто у позасудовому, порядку; передбачена чинним законодавством можливість адміністративної правотворчості (поєднання правозастосування з правостановленням); включення в механізм державного управління не лише виконавчо-розпорядчих органів, але й всіх інших ланок керівного апарату (наприклад, адміністрації державних підприємств).

Проте більш класичний підхід передбачає виокремлення у державному управлінні таких ознак:

- 1) виконавчо-розпорядчий характер;
- 2) підзаконність;
- 3) масштабність і універсальність;
- 4) ієрархічність;
- 5) безпосередньо організуючий характер [5, с. 17].

Враховуючи те, що державному управлінню у сфері охорони державних кордонів притаманні ознаки усієї загальнодержавної системи управління, вбачається логічним виокремити та дослідити специфіку ознак саме у цій сфері державної діяльності.

Виконавчо-розпорядчий характер державного управління у сфері охорони державних кордонів охоплює два взаємопов'язані напрями: виконавчу діяльність і розпорядчу діяльність органів, організацій та установ прикордонного відомства.

Органи, які здійснюють державне управління у сфері охорони державного кордону за своїм статусом та належністю є органами державної виконавчої влади і структурно об'єднані у Державну прикордонну службу України (Держприкордонслужба України). Закон України “Про Державну прикордонну службу України” визначає виконавчий статус Держприкордонслужби України загалом та її органів зокрема. Ієрархію органів Держприкордонслужби очолює Адміністрація Держприкордонслужби, яка відповідно до ст. 6 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” та “Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України” є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [6]. Саме на органи Держприкордонслужби України покладено обов'язок реалізовувати (виконувати) рішення, які приймає законодавча влада в сфері охорони державного кордону.

Здійснення державної виконавчої функції охорони кордону неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням. Тому



органи державного управління у сфері охорони кордону наділяються повноваженнями владного характеру, тобто держава делегує право здійснювати розпорядчу (владну) діяльність органам охорони державного кордону. При цьому органи та посадові особи Держприкордонслужби України діють від імені держави.

Державна прикордонна служба України від імені і в інтересах держави вирішує такі основні завдання: захист та охорона державного кордону з метою недопущення протиправної зміни її проходження, забезпечення дотримання фізичними й юридичними особами режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму у пункті пропуску; охорона внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх природних ресурсів з метою їх збереження, захисту та раціонального використання, а також з метою захисту морського середовища, економічних та інших законних інтересів України тощо. Вона разом зі Збройними силами України бере участь у відбитті агресії проти України, а також залучається до виконання інших завдань у сфері оборони держави. Органи охорони державного кордону (ОДК) беруть участь у виконанні покладених на Держприкордонслужби України завдань, забезпечують її діяльність, а також вирішують інші завдання. Завдання та функції Держприкордонслужби України реалізуються через різні види діяльності її підрозділів: військову, розвідувальну, оперативно-розшукову, режимно-пропускну тощо.

У межах своїх повноважень та умов обстановки військовослужбовці Держприкордонслужби України застосовують зброю, спеціальні засоби, бойову, спеціальну й іншу техніку та засоби, вирішують завдання воєнної безпеки, у тому числі військовими методами. На сьогодні сталою є тенденція щодо диференційованого підходу до побудови охорони державного кордону в різних регіонах держави з урахуванням їх соціально-економічного розвитку, стану забезпеченості, ступеня вияву загроз у прикордонній сфері.

Свою діяльність органи ОДК здійснюють, виходячи з характеру конкретної обстановки, що складається на державному кордоні та в прикордонних районах, економічних, етнічних, міжнаціональних, фізико-географічних та інших умов, у чіткій відповідності до Конституції і зовнішньої політики України, а також міждержавних відносин із суміжними державами. Цю діяльність спрямовано на припинення розвідувально-підривних дій спецслужб іноземних держав, протиправної діяльності злочинних співтовариств, організацій, груп та окремих осіб, дій військових підрозділів і підрозділів сил спеціальних операцій на кордоні; поодиноких, групових і масових порушень режиму державного кордону, будь-яких спроб незаконної зміни її проходження на місцевості.

Розпорядча управлінська діяльність органів охорони державного кордону втілюється в життя шляхом прийняття загальнообов'язкових приписів, які закріплюються в наказах, розпорядженнях, інструкціях та інших підзаконних актах; шляхом організації виконання цих приписів; шляхом контролю за процесом виконання приписів.

Підзаконність державного управління у сфері охорони державного кордону означає, що вся виконавчо-розпорядча діяльність органів охорони кордону ґрунтується на правових нормах, головне місце серед яких належить нормам Конституції України, законів “Про Державний кордон України”, “Про Державну прикордонну службу України” та інших законів. Про це йдеться у ст. 4 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” [7].

Крім цього, О. Мельников вважає, що конституційні норми щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України з допомогою відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави, шляхом визначення виключно законами України правового режиму державного кордону та основ національної безпеки стали базовими для нормативно-правового регулювання основ державного управління у сфері прикордонної безпеки [8, с. 9].



Можемо констатувати, що органи державного управління Держприкордонслужби України здійснюють управлінську діяльність, зміст якої полягає у реалізації прямих приписів закону, обов'язкових до виконання.

Ознака масштабності та універсальності державного управління органів охорони державного кордону проявляється у здійсненні, впливі на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, господарюючих підприємств незалежно від форми власності, інших юридичних та фізичних осіб, життєдіяльність яких проходить у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні або пов'язана із функціонуванням державного кордону України.

Також масштабність управління прикордонною діяльністю здійснюється за такими напрямками: управління прикордонною службою і прикордонним контролем, правоохоронною діяльністю, діяльністю з правового регулювання і науково-технічного розвитку тощо; управління фінансово-економічною діяльністю (управління фінансовою діяльністю, управління бухгалтерською діяльністю тощо); управління соціальною діяльністю (управління кадровою, трудовою і психолого-педагогічною діяльністю, управління соціальним забезпеченням тощо); управління адміністративно-господарською діяльністю (управління адміністративною діяльністю, управління розвитком прикордонної інфраструктури і капітальним будівництвом, управління всебічним матеріально-технічним забезпеченням тощо).

Ієрархічність державного управління у сфері охорони державного кордону України полягає у законодавчо-закріпленій чіткій системі ієрархічно підпорядкованих органів та установ: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону — прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

Специфіка системи державного управління у прикордонній сфері проявляється в наявності чотирьох рівнів управління: Адміністрація Держприкордонслужби; регіональні управління; органи охорони державного кордону; відділи прикордонної служби. Така система управління в сфері охорони державного кордону України започаткована Указом Президента України "Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України до 2015 року" [9].

Безпосередньо організуючий характер державно-управлінської діяльності у сфері охорони державного кордону проявляється на всіх рівнях.

Наприклад, Голова Держприкордонслужби України:

1) здійснює керівництво Держприкордонслужбою України та діяльністю Адміністрації Держприкордонслужби України;

2) визначає пріоритети роботи Адміністрації Держприкордонслужби України та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани роботи Адміністрації Держприкордонслужби України, звіти про їх виконання;

3) у межах компетенції організовує та контролює виконання законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

4) утворює, реорганізує і ліквідує органи Держприкордонслужби України відповідно до законодавства в межах установленної загальної структури та чисельності Держприкордонслужби України і виділених коштів, затверджує їх штати;

5) затверджує положення про структурні підрозділи Адміністрації Держприкордонслужби України, а також про органи Держприкордонслужби України;

6) розподіляє обов'язки між своїми заступниками ... [6].



Відповідно до Положення про орган охорони державного кордону начальник органу охорони державного кордону:

— видає накази й розпорядження з усіх питань оперативно-службової діяльності підпорядкованих підрозділів;

— видає накази про встановлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон України за погодженням з відповідними органами, а в місцевих пунктах пропуску з органами місцевого самоврядування — про встановлення додаткових режимних правил у приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль, а також інших обмежень для запобігання незаконному перетинанню державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон України;

— вводить особистим рішенням (знімає особистим рішенням) посилену охорону державного кордону (із доповіддю начальнику вищестоящего органу управління) на термін залежно від обстановки, що складається на ділянці відповідальності. У разі загострення обстановки на кордоні, виникнення безладу у пунктах пропуску через державний кордон вводить додаткові режимні обмеження відповідно до законодавства;

— виносить постанови щодо обмеження мореплавства та заборони виходу в море українських невійськових суден і плавзасобів незалежно від форми власності, які допустили порушення встановленого порядку плавання і перебування у територіальному морі та внутрішніх водах України;

— організовує та особисто здійснює контроль за службовою діяльністю підпорядкованих підрозділів;

— здійснює самостійно або спільно із взаємодіючими та заінтересованими органами виконавчої влади підготовку пропозицій до вищестоящего органу управління з усіх питань оперативно-службової діяльності та всебічного забезпечення [10].

Відповідні повноваження безпосередньо організуючого характеру мають керівники та посадові особи усіх рівнів управління у сфері охорони державного кордону в межах посад, які вони обіймають.

Отже, на підставі досліджених ознак державним управлінням у сфері охорони державного кордону України 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.

Напрями подальших досліджень: широке розуміння державного управління у сфері охорони державного кордону України, принципи та функції державного управління у сфері охорони державного кордону України.

#### Список використаних джерел:

1. Атаманчук, Г. В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы [Текст] : [учебн. пособ.] / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000. — 302 с.
2. Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки [Текст] / Б. М. Лазарев. — М. : Юридическая литература, 1988. — 318 с.
3. Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] : [учебн.] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2005. — 698 с.
4. Габричидзе, Б. Н. Курс административного права Российской Федерации [Текст] : [учебн.] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М. : Дашков и Ко, 2003. — 978 с.
5. Колпаков, В. К. Адміністративне право України [Текст] : [підручн.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.



6. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 399/2011 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/399/2011>.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661–IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.
8. Мельников, О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. Г. Мельников. — К., 2011. — 22 с.
9. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.2006 р. № 546/2006 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/546/2006>.
10. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.02.2005 р. № 116 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0294-05>.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного, адміністративного та міжнародного права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 9 від 4 лютого 2013 року)*

Надійшла до редакції 01.02.2013

**Магась Г. А. Государственное управление в сфере охраны государственной границы: признаки и понятие**

*Исследуются признаки государственного управления в сфере охраны государственной границы Украины. Проанализированы теоретические подходы ученых к понятию государственного управления и выделены признаки этого понятия. На основе трансформации таких признаков в деятельности органов Государственной пограничной службы Украины исследована специфика государственного управления в сфере охраны государственной границы Украины и предложено определение понятия государственного управления в сфере охраны государственной границы Украины.*

**Ключевые слова:** государственное управление, теоретические подходы к понятию государственного управления, признаки государственного управления, понятие государственного управления в сфере охраны государственной границы Украины.

**Magas, G. A. State Administration at the State Border Defense Field: Characteristic and Conception**

*The article is devoted to the state administration of the Ukrainian state border defense field. The author has analyzed scientists' theoretical approaches to the state administration conception and characterized them. On the basis of transformation of such activity signs of organs of State Border Service of Ukraine the specification of the state administration of this service has been studied. The author's definition of the state administration at the Ukrainian state border defense field has been introduced.*

**Keywords:** state administration, theoretical approaches to the state administration conception, state administration signs, the definition of the state administration at the Ukrainian state border defense field.

