

Роман ЛЯШУК,

доктор юридичних наук,
Національна академія Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ФУНКЦІЇ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

У статті розглядається місце і роль функцій відділів прикордонної служби в системі функцій держави. В результаті дослідження норм національного законодавства і праць вчених-юристів визначено місце і роль функцій відділів прикордонної служби в системі функцій держави, а також сформульовано авторське визначення функцій відділів прикордонної служби. Походження функцій відділів прикордонної служби можна зобразити таким ланцюжком: функції держави – внутрішні функції держави – правоохоронні функції державних органів – функції Державної прикордонної служби України – функції органів охорони кордону – функції відділів прикордонної служби.

Ключові слова: *функції, державні функції, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, правоохоронні органи, охорона державного кордону*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сутність будь-якого явища визначається в процесі характеристики його функцій. Саме вони є тією основою, яка забезпечує аналіз специфічних ознак кожної діяльності, її взаємодії з іншими категоріями та місце в системі понять. Цінність категорії «функція» проявляється як у характеристиці реальних дій суб'єктів правового регулювання (відділів прикордонної служби (далі – ВПС)), так і при з'ясуванні залежності між нормами права, правовідносинами, юридичними актами у певному соціальному контексті. В результаті складається цілісне уявлення про функціонування права, його взаємодію та вплив на різноманітні соціальні явища.

Діяльність ВПС визначається характером її функцій. Від рівня їх забезпеченості юридичними, організаційними та матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності суспільства від прикордонних

загроз, так і значною мірою, перспективи розвитку самої держави. Тому визначення та розкриття функцій ВПС має важливе значення для комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності ВПС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор. Функції держави та її органів були предметом наукових пошуків багатьох вчених, серед них В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. В. Волоско, В. Л. Грохольський, Н. І. Клименко, В. Г. Лукашевич, Б. М. Марченко, П. В. Онопенко, Г. О. Пономаренко, О. П. Рябченко, В. І. Сало, Л. В. Серватюк та інші. Разом з тим, місце та роль функцій ВПС в системі функцій держави досі не досліджено.

Метою статті є розгляд місця та ролі функцій ВПС в системі функцій держави. Поняття «функція» є багатозмістовним. У найпоширенішому значенні функція – це обов'язок, сфера діяльності, призначення, роль [1, с. 536].

Виклад основного матеріалу дослідження. Функція, як і багато інших суспільнознавчих понять, не є, власне, юридичним поняттям. Воно було запозичене з інших наук. Наприклад, у фізиці, математиці поняття функції виражає залежність однієї змінної величини від іншої, тобто, безпосередньо ту залежність, коли при зміні однієї величини інша також змінюється певним чином.

У суспільних науках під функцією переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, при якому зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами та контролюється соціальними інститутами [2, с. 397].

Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є обов'язком, колом діяльності й призначення; «відношенням двох (групи) об'єктів, в яких зміни одних із них сприяють зміні інших» [3, с. 125].

Юридична енциклопедія тлумачить функції держави (органу державної влади) як основні напрями або види діяльності (ВПС), які виражають їх суть, призначення, роль і місце в суспільстві. Такі функції повинні мати об'єктивний характер [4, с. 313].

В. І. Сало функції держави визначає, як основні напрямки її діяльності, що виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства [5, с. 8].

Конституція України однією із найважливіших функцій держави визначає захист суверенітету та територіальної цілісності України [6, с. 17], що є завданням Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) [7]. Тому нам важливо з'ясувати місце функцій ВПС у системі функцій держави.

Функції держави реалізуються у діяльності її органів. О. П. Рябченко функцію державних органів визначає, як провідний напрямок діяльності відповідних органів, у якій виражене цільове навантаження та з якою безпосередньо пов'язаний обсяг державно-владних повноважень [8, с. 42].

О. М. Бандурка відмічає, що поняттям функцій державних органів окреслюється та багатозначна роль, яку виконує орган виконавчої влади при реалізації покладених на нього завдань [9, с. 17].

Функції держави класифікують за різними критеріями. Вчені-юристи зазначають, що найбільш важливим і вихідним є поділ функцій за сферами суспільного життя на політичну, економічну, соціальну, екологічну та інші функції, а також похідний від нього поділ на внутрішні та зовнішні функції залежно від сфери політичної діяльності [5, с. 8].

До внутрішніх функцій органів держави належать внутрішні охоронні, серед яких важливе місце займають правоохоронні. На думку В. І. Онопенко, правоохоронні функції держави – це об'єктивно зумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні, стійкі напрямки діяльності із задоволення цих потреб. Таким чином, основою формування правоохоронних функцій є необхідність задоволення охоронних правових

потреб, які, в свою чергу, породжуються загально-соціальними потребами [10, с. 5].

Правоохоронну функцію держави не слід ототожнювати з правоохоронними функціями державних органів. Функція держави – це основний напрямок її діяльності, яким зумовлюється робота всього державного апарату і кожного з її окремих органів. Функції ж окремого органу держави свідчать про соціальне призначення цього органу як особливої частини механізму держави.

Всі правоохоронні функції розділяють на головні та другорядні (допоміжні). До головних належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю і правопорушеннями та передбачають юридичну відповідальність. До таких функцій належить профілактична, захисна, охоронна, оперативно-розшукова, розслідування злочинів, виконавча, судовий розгляд справ про злочини та адміністративні правопорушення. До другорядних функцій належить контрольна, дозвільна, аналітична, методична, інформаційна, нормотворча та координаційна [11].

Сьогодні питання про визначення поняття функції та визначення правоохоронних функцій у законодавстві України є недосконалим. По-перше, чинне законодавство не містить визначення таких понять як «правоохоронні функції» і «правозастосовчі функції». По-друге, у законах, які визначають правовий статус тих або інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід щодо розуміння суті такого загального поняття як «функція». Функції таких органів визначаються за різними критеріями, вони ототожнюються з повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках взагалі не визначаються. В одному випадку законодавець під функціями розуміє призначення державного органу, його роль, місце у структурі державного апарату, коло проблем, за вирішення яких він відповідає. В іншому – під функціями розуміють не інакше як певне коло дій, які має виконувати державний орган [12, с. 34].

Погоджуємось із Серватюк Л. В., що другий підхід є помилковим. Адже конкретні дії є частиною обов'язків цього державного органу, функції якого необхідно відокремлювати так, як це визначено. Наприклад, охорона державного кордону України згідно зі статтею 2 Закону України «Про державний кордон України» є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у здійсненні політичних, правових, організаційних, профілактичних, економічних, екологічних, оперативних, технічних та інших заходів [12, с. 34].

Правоохоронна діяльність на кордоні в системі ДПСУ здійснюється лише окремими підрозділами з чітким розмежуванням їх функцій та повноважень (ВПС, підрозділи Морської охорони, оперативно-розшукові та інші).

Б. М. Марченко визначає функції ДПСУ як специфічні та відносно самостійні складові діяльності її органів та підрозділів, що характеризуються цільовою спрямованістю на досягнення мети і завдань, що стоять перед ДПСУ [13, с. 9].

Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», основними її функціями є:

охорона державного кордону України;

здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України;

охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності;

участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції та ін. [9].

Кожна з функцій, покладених на ДПСУ конкретизується у функціях її структурних підрозділів (органів охорони кордону, ВПС), а функції структурних підрозділів розподіляються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно.

Функції ДПСУ поділяють на основні, загальні та допоміжні. Основні – розкривають сутність управлінської діяльності ДПСУ та її суспільне призначення. Тобто, це функції, для виконання яких, власне, й створено систему органів охорони державного кордону. До них відносяться охоронна, адміністративна, оперативно-розшукова, розвідувальна та контр розвідувальна, кримінально-процесуальна, профілактична, координаційна функції. Загальними функціями ДПСУ є стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організації діяльності апарату управління, мотивації та контрольна функція. Допоміжними є функції кадрового, матеріально-технічного, фінансово-економічного, інформаційного та соціального забезпечення діяльності ДПСУ [13, с. 10].

Г. О. Пономаренко функції ДПСУ розділяє на три групи: 1) основні – полягають у безпосередньому виконанні поставлених перед ДПСУ її основних завдань. Це є охорона та захист державного кордону України та суверенних прав України, охорона та захист виключної (морської) економічної зони України, координація діяльності державних органів; 2) забезпечувальні – спрямовані на забезпечення виконання основних функцій; 3) функції загального керівництва, які полягають в організації, координації, узгодженні діяльності різних суб'єктів щодо реалізації (виконання) двох перших типів функцій [14, с. 23].

Функції ДПСУ реалізують органи охорони державного кордону. Орган охорони державного кордону – це оперативно-службова та адміністративно-господарська ланка ДПСУ, яка безпосередньо виконує поставлені перед ДПСУ завдання у межах визначеної ділянки щодо забезпечення недоторканності державного кордону України.

Саме органи охорони державного кордону виконують найширше коло функцій ДПСУ. У чинному наказі Адміністрації ДПСУ [15] функції органів охорони державного кордону ототожнено з їх обов'язками, що є некоректним.

ВПС є основними підрозділами органів охорони державного кордону, які призначені для безпосереднього виконання їх функцій з охорони визначеної

ділянки державного кордону України, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України.

Функцій ВПС можна визначити як головні напрямки та види діяльності підрозділу, що відмінні один від одного за предметом, змістом та способом впливу на об'єкти, в яких відображається та конкретизується завдання і мета ВПС, що характеризує їх сутність і соціальне призначення в суспільстві.

Основними функціями ВПС визначено:

охорона державного кордону України;

здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України;

ведення оперативно-розшукової роботи;

участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції;

координація діяльності підрозділів військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та здійсненням різних видів контролю при перетинанні державного кордону України [16, с. 5, 6].

Функції ДПСУ рівнозначні, взаємопов'язані та взаємообумовлені, адже в сукупності вони становлять узагальнюючу характеристику призначення й направленості дій всіх їх структурних елементів, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань у сфері прикордонної безпеки [14, с. 23]. Вони реалізуються безперервно, взаємодіючи між собою, становлять органічну єдність, закріплюються в правових актах, об'єктивно необхідні та внаслідок цього визначають структуру ВПС [13, с. 10].

Функції поділяють на внутрішні та зовнішні. Існують й інші критерії класифікації функцій, але вони не є предметом нашого наукового дослідження.

Внутрішні функції ВПС спрямовані на вирішення внутрішньовідомчих проблем, які визначають зміст управлінської діяльності у підрозділі. Зовнішні функції ВПС спрямовані на виконання встановлених державою завдань і характеризують діяльність правоохоронного органу як суб'єкта виконавчої

влади [17, с. 33].

Висновки. Отже, походження функцій ВПС можна зобразити таким ланцюжком: функції держави – внутрішні функції держави – правоохоронні функції державних органів – функції ДПСУ – функції органів охорони кордону – функції ВПС. За своєю суттю, вони являють охоронну, адміністративну, оперативно-розшукову та координаційну функції. За напрямком вони є зовнішніми функціями та відносяться до правоохоронної і правозастосовної діяльності.

Подальшого дослідження потребують форми та методи діяльності ВПС, які, в свою чергу, походять від методів діяльності держави.

Список використаної літератури

1. Словник іншомовних слів. – М., 1989. – 623 с.
2. Соціологічний енциклопедичний словник. Російською, англійською, німецькою, французькою та чеською мовами. – М. : ІНФРА –НОРМА, 1998. – 397 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2004. – Т. 6 : Т-Я. – 736 с.
5. Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 \ «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, : 2008. – 22 с.
6. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 1.02.2011 р. – К. : ТОВ «ВВП Нотіс», 2011. – 48 с.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
8. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Університету внутрішніх справ, 1999. – 299 с.
9. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / Бандурка О. М. – Харків : Основа, 1996. – 398 с.
10. Онопенко П. В. Правоохоронні функції Української держави: зміст і реалізація: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і

права; історія політичних і правових учень» / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : 2005. – 18 с.

11. Волоско В. В. Функції правоохоронних органів у демократичній державі / В. В. Волоско // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (Серія юридична): Зб. наук. праць / гол. ред. О. І. Остапенко. – Львів, 2008. – № 2. – С. 47–58.

12. Серватюк Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів ДПСУ: дис... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / – К. : НУВСУ, 2008. – 198 с.

13. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність ДПСУ: автореф. дис... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ: – 2009. – 20 с.

14. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / Нац. юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 36 с.

15. Положення про орган охорони державного кордону ДПСУ [Електронний ресурс] : Наказ Адміністрації ДПСУ від 15.02.2005 р. №116 // Законодавство України. – Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id

16. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності ВПС ДПСУ. Частина I: Наказ Адміністрації ДПСУ від 29.09.2009 р. № 1040 // – Хмельницький, 2010. – 176 с.

17. Теорія держави та права : посіб. для підготов. до іспитів / С. М. Тимченко, Р. А. Калюжний, Н. М. Пархоменко [та ін.]. – 3-є вид., стереотип. – К. : Вид-во ПАЛИВОДА А. В., 2007. – 176 с.

Ляшук Р. Функции отделов пограничной службы в системе функций государства

В статье рассматривается место и роль функций отделов пограничной службы в системе функций государства. В результате исследования норм национального законодательства и трудов ученых-юристов определено место и роль функций отделов пограничной службы в системе функций государства, а также сформулировано авторское определение функций отделов пограничной службы. Происхождение функций отделов пограничной службы можно изобразить в следующем цепочке: функции государства – внутренние функции государства – правоохранительные функции государственных органов – функции Государственной пограничной службы Украины – функции органов охраны границы – функции отделов пограничной службы.

Ключевые слова: функции, государственные функции, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительные органы, охрана государственной границы

Lyashuk R. Functions of the Border Service Division in the system of state functions

The article deals with the place and role functions of the border service division in the system of state functions. Because the study of national legislation and legal scholar works the place and role functions of the border service division in the system of state functions and the author formulated the definition of functions of departments Border Service.

State functions are classified according to different criteria. Legal scholars say that the most important source and is a division of functions spheres of public life in the political, economic, social, environmental and other functions, as well as derivative division into internal and external functions depending on the scope of political activity.

Definition of functions and identification of law enforcement functions under the law of Ukraine is not perfect today. First, the legislation does not define such concepts as "law enforcement functions" and "enforcement functions." Second, the laws that define the legal status of various law enforcement agencies, there is no single approach to the understanding of this general concept as a "feature". The functions of these bodies are defined by various criteria, they identified with the mandate, objectives, competence of these bodies, and in some cases not at all defined. In one case the legislator understands functions under the appointment of a public authority, its role, place in the structure of the state apparatus, the range of issues for the decision which it is responsible. The rest - in functions understood only as a range of actions that should carry the state body

Functions of the State Border Guard Service of Ukraine divided into basic, general and auxiliary. Basic – reveal the essence of the management of State Border Guard Service of Ukraine and its social purpose. That is, a function for which, in fact, a system of state border protection. These include security, administrative, operational and investigative, intelligence and counter intelligence, criminal procedure, prevention, coordination functions. General functions of State Border Guard Service of Ukraine is strategic planning, decision-making, organization of management personnel, motivation and control function. Auxiliary functions are personnel, logistical, financial, economic, information and social support of the State Border Guard Service of Ukraine

The main functions of the border service division identified:

protection of the state border of Ukraine;

implementation of the established procedure of border control and crossing the state border of Ukraine;

maintenance of operational activities;

in the fight against organized crime and combating illegal migration;

coordination of military formations and units of the relevant law enforcement connected with the protection of the state border of Ukraine and exercise various

controls at crossing the state border of Ukraine.

Origin border service division of functions can be represented in this chain: state functions – internal functions of the state – the state of law enforcement functions – functions State Border Guard Service of Ukraine – the function of border control functions – border service division. In essence, they are security, administrative, operational and investigative and coordination functions.

Keywords: *functions, public functions, border service division, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement, border protection.*