



Алла Миколаївна **ІВАНОВСЬКА**

д.ю.н., професор, проректор з наукової роботи, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8608-5030>

e-mail: ivanovskaalla@gmail.com



Катерина Петрівна **ВЛАДОВСЬКА**

старший викладач, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3857-9292>

e-mail: gorda2018@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті виконано наукове дослідження адміністративно-правових засад організації публічної служби в органах управління Державної прикордонної служби України. Визначено, що публічна служба в органах управління Державної прикордонної служби України є особливим видом публічної служби – т. зв. «публічною службою у правоохоронних органах» і має як загальні ознаки публічної служби, притаманні усім видам публічної служби загалом і службі у правоохоронних органах зокрема, так і специфічні ознаки.

Ключові слова: публічна служба, Державна прикордонна служба України, управління у сфері охорони державного кордону України, орган управління у сфері охорони державного кордону України, військова служба, персонал органів управління Державної прикордонної служби України

ВСТУП

Гарантування безпеки й громадського порядку є обов'язком кожної держави. Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) – важлива ланка в українській системі державної безпеки. Її основним завданням відповідно до положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України» є забезпечення недоторканності державного кордону та охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також розпізнання, протидія й боротьба із злочинністю на державному кордоні України [1, с. 80]. ДПСУ та органи управління (регіональні управління, органи охорони державного кордону, відділи прикордонної служби тощо) мають подвійну правову природу. З одного боку, це система органів державної виконавчої влади із правоохоронними функціями, тобто персонал ДПСУ, що безпосередньо наділений повноваженнями, які відносяться до компетенції того чи іншого органу управління, має статус державного службовця; а з іншого – ДПСУ та її органи – це військове формування, тобто державні службовці цих органів є одночасно військово-службовцями, а отже, забезпечують охорону та захист державного кордону не тільки в аспекті здійснення прикордонного та міграційного контролю, а й протидії збройній агресії росії, яка з лютого 2022 р. набула повномасштабного характеру. Така складна правова природа прикордонних підрозділів зумовлює необхідність розгляду та наукового дослідження їх у такому дуалізмі, не допускаючи зведення їх діяльності лише до правоохоронного контексту (оскільки тоді діяльність органів Державної прикордонної служби буде зведена до функцій міграційної служби) і не перетворюючи її лише на військовий підрозділ, оскі-

льки в мирний час військовий аспект служби відходить на другий план.

Проблематика організації публічної служби в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органах та військових формуваннях стала предметом наукових досліджень таких учених, як: В.Б. Авер'янов, О.І. Бедний, Л.Р. Біла-Гіунова, В.О. Галай, О.А. Задахайло, В.Я. Малиновський, І.В. Недобор, О.С. Петренко, А.В. Петришин, О.В. Попова, С.М. Сербогін, А.С. Сіцинський, Л.С. Стельмашук, В.М. Тимків, М.І. Цуркан та ін. Окремо слід відзначити наукові дослідження П.О. Комірчого, присвячене питанню публічної служби у правоохоронній сфері та О.Б. Ганьби, який дослідив правові відносини у сфері прикордонної безпеки, зокрема й оперативно-службові відносини за участю органів управління ДПСУ. Водночас питання адміністративно-правових засад організації публічної служби саме в органах управління ДПСУ на даний час майже недосліджене, що доводить необхідність проведення відповідних наукових досліджень у згаданій сфері наукового дослідження.

МЕТА статті – здійснити наукове дослідження адміністративно-правових засад організації публічної служби в органах управління Державної прикордонної служби України.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Методологічною та інформаційною основою дослідження є праці провідних вчених, матеріали періодичних видань та нормативно-правова база з питань управління у сфері охорони державного кордону України. Використано методи теоретичного узагальнення, аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо.

РЕЗУЛЬТАТ

Публічна служба в органах управління ДПСУ є особливим видом публічної служби – т. зв. «публічною службою у правоохоронних органах», тобто має як загальні ознаки публічної служби, притаманні усім видам публічної служби загалом і службі у правоохоронних органах зокрема, так і специфічні, притаманні лише публічній службі у органах управління ДПСУ.

З одного боку, публічна служба у ДПСУ має усі ознаки, притаманні публічній службі. Визначення публічної служби як специфічної діяльності політичних та адміністративних суб'єктів, в межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких які стосуються прав та інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яка здійснюється на засадах фінансування відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба за винятком політичної здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, формування її на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів [2, с. 127] стосується й публічної служби в органах управління ДПСУ.

З іншого боку, цей вид публічної служби має специфічні ознаки публічної служби у правоохоронних органах, такі як: здійснення її в органах, що уповноважуються законом для здійснення правоохоронної діяльності; наявність особливої правоохоронної мети її здійснення; прийняття на службу в орган правоохоронної сфери істотно відрізняється від процедури прийому на державну службу в інших сферах державного управління; окремі працівники публічних органів правоохоронної сфери виконують непублічні завдання та самі є не тільки непублічними, а й навіть законспірованими в суспільстві; працівники служб правоохоронної сфери мають особливості в соціальному страхуванні (воно є обов'язковим), соціальному захисті (забезпечення форменим одягом, житлом, медичним обслуговуванням), наділенні певним обсягом дискреційних повноважень (стосовно застосування заходів фізичного впливу, зброї тощо), правовому захисті (наприклад, образа або напад на правоохоронця), юридичній відповідальності (підвищена, порівняно з іншими правопорушниками; збитки, що є наслідком незаконних дій працівника правоохоронної сфери, відшкодовує держава), пенсійному забезпеченні тощо [3, с. 425-426]. В інституціональному контексті публічна служба у правоохоронній сфері охоплює усіх публічних службовців, котрі, виконуючи свої посадові обов'язки, впливають на правоохоронну сферу, охороняючи правопорядок, права і свободи людини та громадянина. Попри це, найбільш повно ця публічна служба відображається саме у діяльності державних службовців, котрі перебувають на службі в правоохоронних органах України – безпосередньо реалізуючи правоохоронну функцію держави [4, с. 75].

Якщо ж говорити про ознаки, які притаманні суто публічній службі в органах управління ДПСУ, то такими можна назвати:

1) мілітарний характер – відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» ДПСУ є правоохоронним органом спеціаль-

ного призначення. Хоча ДПСУ згідно з профільним Законом України визнано правоохоронним органом спеціального призначення, однак їй також притаманні всі вищезазначені ознаки, що характеризують її також і як військове формування, визначено ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборону України» [5, с. 108]. Загальна чисельність служби становить 60 000 осіб, зокрема 52 000 військовослужбовців. В особливий період загальна чисельність ДПСУ збільшується на кількість особового складу, призваного на військову службу на виконання указів Президента України про мобілізацію, затверджених законами України [6]. Так, особовий склад служби складається передусім із військовослужбовців, які мають подвійний правовий статус – особи, яка проходить військову службу і особи, яка є державним службовцем. Мілітарність публічної служби в органах управління ДПСУ впливає також із положень ст. 17 Конституції України, відповідно до якої забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [7]; одним із таких органів є саме ДПСУ;

2) особлива правоохоронна мета – завданням ДПСУ є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні, і саме на виконання зазначеного завдання спрямована діяльність публічних службовців Адміністрації Державної прикордонної служби, її регіональних управлінь, прикордонних загонів, відділів та інших органів управління;

3) відносини за участю персоналу органів управління ДПСУ реалізуються з метою охорони та захисту інтересів суспільства і держави, тому за своєю сутністю вони є не тільки управлінськими, а й охоронними та захисними відносинами владно-субординаційного характеру; вони реалізуються у разі потреби з допомогою легального примусу і навіть шляхом застосування спеціальних засобів і зброї, оскільки їх об'єктами виступають найбільш значущі інтереси суспільства та держави, такі як: державний суверенітет, права і свободи людини, політична незалежність, територіальна цілісність, недоторканність державного кордону тощо [8, с. 138];

4) службові повноваження персоналу органів управління ДПСУ втілюються в конкретних правовідносинах у процесі дотримання принципів і реалізації заходів прикордонної політики [8, с. 141]. Такими правовідносинами є зокрема, військово-захисні, антитерористичні, оперативно-розшукові, контрольно-безпекові службові, режимно-контролюючі, контрольно-біометричні, кримінально-процесуальні, оперативно-службові відносини, кримінально-аналітичні, інформаційно-аналітичні, кінологічні відносини, правотворчі, управлінські, координуючі, організаційно-розпорядчі, планово-фінансові, кадрові, превентивні [8, с. 256, 261-262];

5) для мілітаризованої державної служби, якою є служба в органах управління ДПСУ, є характерним те, що загалом прослідковується, на відміну від попередніх видів служби, більш чітка система законодавства стосовно регулювання цього виду служби [9,

с. 35], яка передусім представлена нормативними актами МВС України;

б) наявність у структурі як підрозділів, що безпосередньо виконують завдання з охорони та захисту державного кордону (органи охорони державного кордону, відділи прикордонної служби тощо), так і органи, що мають передусім контрольно-управлінські функції (Адміністрація ДПСУ, регіональні управління).

Відповідно до Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби, відділ прикордонної служби є основним підрозділом прикордонного загону (прикордонної комендатури), призначеним для безпосередньої охорони та захисту визначеної ділянки державного кордону, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, забезпечення дотримання режиму державного кордону України, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску через державний кордон України (пунктах контролю, контрольних пунктах в'їзду-виїзду), а також здійснення інших повноважень, передбачених законодавством України [10]. Положення про орган охорони державного кордону ДПСУ наділяє останній обов'язком безпосереднього виконання поставлених перед Державною прикордонною службою завдань із забезпечення недоторканості державного кордону України та участі в охороні суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України [11].

З іншого боку, Адміністрація ДПСУ та її територіальні підрозділи – регіональні управління реалізують державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в

її виключній (морській) економічній зоні, реалізуючи повноваження, визначені п.п. 4 та 7 Положення про Адміністрацію ДПСУ, які є переважно організаційного та управлінського характеру [12].

ВИСНОВКИ

В результаті здійсненого дослідження адміністративно-правових засади організації публічної служби в органах управління ДПСУ можемо прийти до таких висновків. Публічній службі в органах управління ДПСУ притаманні такі риси: мілітарний характер; особлива правоохоронна мета; відносини за участю персоналу органів управління ДПСУ реалізуються з метою охорони та захисту інтересів суспільства і держави, тому за своєю сутністю вони є не тільки управлінськими, а й охоронними та захисними відносинами владно-субординаційного характеру; реалізуються у разі потреби з допомогою легального примусу і навіть шляхом застосування спеціальних засобів і зброї, оскільки їх об'єктами виступають найбільш значущі інтереси суспільства та держави; службові повноваження персоналу органів управління ДПСУ втілюються в конкретних правовідносинах у процесі дотримання принципів і реалізації заходів прикордонної політики; більш чітка система законодавства з регулювання цього виду служби, яка передусім представлена нормативними актами МВС України; наявність у структурі як підрозділів, що безпосередньо виконують завдання із охорони та захисту державного кордону (органи охорони державного кордону, відділи прикордонної служби тощо), так і органи, що мають передусім контрольно-управлінські функції (Адміністрація ДПСУ, регіональні управління).

Список використаних джерел

1. Курило В.І., Ільченко О.В. Взаємодія органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ, 2015. 200 с.
2. Владовська К.П. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 124-128.
3. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2020. 539 с.
4. Комірчий П.О. Публічна служба в правоохоронній сфері та правоохоронна функція держави. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 7. С. 69-76.
5. Курилюк Ю.Б. Адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України: дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 472 с.
6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV (редакція від 2.04. 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
7. Конституція України від 28 червня 1996 року (редакція від 1.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
8. Ганьба О.Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми: монографія. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2020. 448 с.
9. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина. Одеса. 2020. 511 с.
10. Про затвердження Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2016 року № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z01719-16>
11. Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 листопада 2018 року № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18>
12. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-п>

References

1. Kurylo V.I., Ilchenko O.V. Interaction of internal affairs bodies and the State Border Guard Service of Ukraine in the context of European integration: administrative and legal aspects: monograph Kyiv, 2015. 200 p. (in Ukrainian).

2. Vladovska K.P. To the question of the legal nature of the concept of "public service" in the legislation of Ukraine and in the administrative-legal doctrine. Analytical and comparative jurisprudence. 2022. No. 2. pp. 124-128. (in Ukrainian).
3. Komirchyi P.O. Administrative and legal principles of public service in the field of law enforcement.: diss. ... Dr. of legal sciences. Kyiv, 2020. 539 p. (in Ukrainian).
4. Komirchyi P. O. Public service in law enforcement and the law enforcement function of the state. *Legal bulletin*. 2018. Issue 7. Part 7. pp. 69-76. (in Ukrainian).
5. Kuryliuk Yu.B. Administrative-legal and criminological principles of ensuring law and order in the border area of Ukraine: diss. ... Dr. of legal sciences. Zaporizhzhia, 2020. 472 p. (in Ukrainian).
6. On the State Border Service of Ukraine: Law of Ukraine dated April 3, 2003 No. 661-IV (edition dated April 2, 2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (in Ukrainian).
7. The Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 (edition dated January 1, 2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian).
8. Hanba O.B. Legal relations in the sphere of border security of Ukraine: theoretical and applied problems: monograph. Vinnytsia, 2020. 448 p. (in Ukrainian).
9. Bila-Tiunova L. R. State Service of Ukraine. General part. Odesa. 2020. 511 p. (in Ukrainian).
10. On the approval of the Regulations on the Border Service Department of the State Border Service of Ukraine: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated April 15, 2016 No. 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z01719-16> (in Ukrainian).
11. On the approval of the Regulation on the state border protection body of the State Border Service of Ukraine: order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated November 30, 2018 No. 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18> (in Ukrainian).
12. On the approval of the Regulation on the Administration of the State Border Service of Ukraine: Resolution No. 533 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 16, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-п> (in Ukrainian).

Alla IVANOVSKA

Doctor of Legal Sciences, Professor, Vice-rector for scientific work, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8608-5030>
e-mail: ivanovskaalla@gmail.com

Kateryna VLADOVSKA

Senior Lecturer, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3857-9292>
e-mail: gorda2018@ukr.net

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC SERVICE IN THE AUTHORITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

In the paper, a scientific study of the administrative and legal foundations of public service organization in the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine was conducted. The scientific article states that public service in the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine is a special type of public service - the so-called "public service in law enforcement agencies" and has as general features of public service inherent in all types of public service in general and service in law enforcement agencies in particular, as well as specific ones, inherent only to the public service in the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine. The authors came to the conclusion that public service in the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine has the following features: military character; special law enforcement purpose; relations with the participation of the personnel of the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine are implemented for the purpose of protecting and protecting the interests of society and the state, therefore, by their nature, they are not only managerial, but also protective and protective relations of a power-subordination nature; are implemented, if necessary, with the help of legal coercion and even by using special means and weapons, since their objects are the most significant interests of society and the state; the official powers of the personnel of the authorities of the State Border Guard Service of Ukraine are embodied in specific legal relations in the process of observing the principles and implementing measures of the border policy; a clearer system of legislation regarding the regulation of this type of service, primarily represented by the regulatory acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; the presence in the structure of both units that directly carry out the tasks of protecting and protecting the state border (state border protection bodies, border service departments, etc.), and bodies that primarily have control and management functions (the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, regional offices).

Keywords: public service, State Border Service of Ukraine, management in the sphere of protection of the state border of Ukraine, authority in the field of protection of the state border of Ukraine, Military Service, personnel of the authorities of the State Border Service of Ukraine