

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.1.5>

ОБ'ЄКТ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

Новікова М. М. – кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права Херсонського державного
аграрно-економічного університету
ORCID: 0000-0002-0334-3979

Стаття визначає роль об'єкту механізму публічного управління в прикордонній сфері. Автор підкреслює, що його важливість полягає у впливі на функціонування всіх елементів механізму публічного управління. Зокрема, це стосується форм, прийомів та способів, за допомогою яких забезпечується належна реалізація стратегій та політик у прикордонній сфері.

В дослідженні здійснюється уточнення поняття прикордонна сфера. Вона розглядається як: 1) сукупність умов реалізації діяльності органів публічної влади біля або вздовж кордону з метою забезпечення системи режимних заходів; 2) сукупність суспільних відносин, які виникають з приводу здійснення режимних заходів в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району. Під об'єктом публічного управління в статті розуміється сфера суспільних відносин, на яку здійснюється управлінський вплив для досягнення конкретної мети. Встановлюється, що до об'єкта публічного управління у прикордонній сфері відносяться: інформаційно-захисні та інформаційно-аналітичні відносини, спрямовані на боротьбу з розповсюдженням фейкової інформації та захист кіберпростору та конфіденційної інформації; інженерно-технічні відносини, пов'язані з технічним забезпеченням та переоснащенням прикордонних зон для забезпечення ефективного контролю; оперативні-розшукові заходи спрямовані на превенцію правопорушень у прикордонній сфері; земельні відносини, що виникають у зв'язку з розбудовою інфраструктури вздовж кордону; авіаційні та морські заходи, спрямовані на забезпечення національної безпеки та контроль над повітряним і морським простором.

Зроблено висновок, що об'єктом публічного управління в прикордонній сфері є система відносин, процесів і ресурсів, що контролюються та регулюються державними органами для забезпечення безпеки, контролю та захисту прикордонних територій та кордонів країни.

Ключові слова: публічне управління, прикордонна сфера, механізм публічного управління, об'єкт механізму публічного управління, суспільні відносини у прикордонній сфері.

Novikova M. M. The object of public administration mechanism in the border area

The article defines the role of the object of public administration in the border area. The author emphasizes its importance in influencing the functioning of all elements of the public administration mechanism. This includes forms, methods, and approaches used to ensure the proper implementation of strategies and policies in the border area. The study clarifies the concept of the border area as: 1) a set of conditions for the implementation of activities of public authorities near or along the border aimed at ensuring a system of regulatory measures; 2) a set of social relations arising from the implementation of regulatory measures within the border strip and controlled border area. The object of public administration in the article is understood as the sphere of social relations subject to management influence to achieve a specific goal. It is established that the object of public administration in the border area includes: information protection and information-analytical relations aimed at combating the spread of fake information and protecting cyberspace and confidential information; engineering and technical relations related to technical equipment and re-equipment of border zones for effective control; operational-search measures aimed at preventing violations of law in the border area; land relations arising from the development of infrastructure along the border; aviation and maritime measures aimed at ensuring national security and control over airspace and maritime space.

In conclusion, the object of public administration in the border area is determined to be a system of relations, processes, and resources controlled and regulated by state authorities to ensure the security, control, and protection of border territories and borders of the country.

Key words: public administration, border area, public administration mechanism, object of public administration mechanism, social relations in the border area.

Постановка проблеми. Публічне управління в прикордонній сфері відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки та державного суверенітету. Це ключовий елемент прикордонної політики, який впливає на безпеку державного кордону та розвиток громадянського суспільства, який сприяє аналізу та усуненню викликів і проблем у прикордонній сфері. Публічне управління у прикордонній сфері охоплює такі важливі напрямки як захист прав та свобод людини, особливості реалізації зовнішньої та внутрішньої політики на кордоні, охоплює питання національної безпеки та оборони. На сьогоднішній день, коли відбувається повномасштабне вторгнення держави-агресора на територію України, саме публічне управління у прикордонній сфері має виступати мірилом ефективності діяльності публічної влади та забезпечувати дієву реалізацію державної політики, спрямованої на забезпечення національної безпеки та державного суверенітету. Відповідно, чітке окреслення об'єкту механізму публічного управління у прикордонній сфері має сприяти конкретизації прийомів та способів, які спрямовані на ефективну реалізацію даного механізму.

Аналіз досліджень і публікацій. У своїх наукових доробках такі науковці як О. Адамчук, М. Баламуш, Н. Бортник, Я. Галанюк, Д. Ковальов, О. Мейко, А. Мота, Р. Мартянова, В. Нікіфоренко, Р. Радейко, Р. Стецун, І.Сушко, О. Шапоренко та інші, активно займалися дослідженням різних аспектів публічного управління в прикордонній сфері. Зокрема, вони досліджували важливі питання, пов'язані з організацією та ефективністю прикордонних служб, розвитком стратегій забезпечення національної безпеки, а також впливом геополітичних та економічних факторів на прикордонну політику держави. Зазначені дослідження і висновки сприяють удосконаленню сучасної системи публічного управління в прикордонній сфері та розвитку наукових підходів до розв'язання актуальних проблем у цій галузі. Однак, лише окремі з них висвітлюють такий об'єкт механізму публічного управління у прикордонній сфері і не дають про нього системного уявлення.

Мета статті передбачає здійснення аналізу суті та змісту об'єкту механізму публічного управління у прикордонній сфері, виявлення існуючих недоліків та розробку перспектив його вдосконалення в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, публічне управління представляє собою багатоаспектне явище. Відповідно, на сьогоднішній день існує безліч підходів до трактування його сутності. Нам імпонує позиція О.М. Волоської, яка у своєму дослідженні встановлює, що сучасна теорія та практика публічного управління розглядає три основні підходи до його сутності, зокрема, це:

- системний підхід (О. Лащор, Г.Буркет), ґрунтується на ідеї поєднання державного управління та місцевого самоврядування (громадського управління) для забезпечення ефективного управління відповідною територією;

- адміністративний підхід (Д.Уалдо, Л.Евриком, А.Ліпенцевим та ін.), що включає до публічного управління публічне адміністрування (публічний менеджмент), що базується на використанні адміністративних методів управління з елементами бізнес-адміністрування у сфері надання публічних послуг, громадського контролю та відкритості державного органу;

- ситуаційний підхід (Д. Шарвіц, Р.Мельник тощо), що базується на правовому управлінні з врахуванням відповідних правових та організаційних методів впливу державного сектору на суспільне життя [1, с. 11].

Запропонований авторкою підхід до уніфікації позицій щодо публічного управління не є новим, однак відбиває основні погляди на це явище як процес впливу на суспільні відносини.

Результативність публічного управління у будь-якій сфері залежить від дієвості його механізму, як системи, що встановлює порядок управлінської діяльності. У доктрині управління організаціями як фундаменту досліджень в сфері управління публічними структурами, механізм управління розглядається як «сукупність органів, засобів і способів (методів, прийомів, технологій) взаємодії між двома підсистемами організації – керуючої та керованої» [2, с. 190]. Виходячи з понять публічного управління та управління організаціями, ми можемо дійти висновку, що механізм публічного управління є складною системою, що включає в себе різноманітні важелі, інструменти, елементи, процеси і закономірності, спрямовані на вплив виконавчих та законодавчих органів влади на економічну, фінансову та виробничу діяльність підприємств і організацій. Цей механізм має системний, регуляторний та ціннісний аспекти, що визначають жорсткі правила взаємодії між владою і бізнесом, проте він також спрямований на співпрацю, стабільне функціонування та розвиток існуючої соціально-економічної системи.

Провідним елементом в механізмі публічного управління виступає його об'єкт, тобто те, на що здійснюється управлінський вплив. Неможливо не говорити про важливість цього елемента, адже його визначеність обумовлює спрямованість публічного управління, прийоми, способи і методи його реалізації.

А. Помаза-Пономаренко встановлює, що об'єктом публічного управління виступає сфера суспільної життєдіяльності [3, с. 6]. І це визначення є найбільш точним і ємним, хоча зустрічаються і більш ширші дефініції. Зокрема, «об'єктами публічного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління» [4, с. 21]. У даному випадку не зовсім зрозумілим є об'єм поняття «система», на яку безпосередньо здійснюється вплив, що ускладнює, на нашу думку, розуміння об'єкту.

Отже, в контексті нашого дослідження, ми розуміємо об'єкт публічного управління саме як сферу суспільних відносин, на яку здійснюється управлінський вплив для досягнення конкретної мети. У даному випадку це прикордонна сфера. Нажаль у вітчизняній науковій літературі поняття «прикордонна сфера» лише застосовується [5], однак його безпосереднє тлумачення не здійснюється. У зв'язку з цим, визначимося зі змістом цієї дефініції через етимологічне значення її складових. Так, поняття «сфера» є багатозначним, однак для нас важливими є наступні значення: «Сукупність умов, середовище, в яких що-небудь відбувається; обстановка» [6]. У свою чергу, поняття «прикордонний» характеризує щось, що знаходиться біля або вздовж кордону [7]. Також у Положенні про прикордонний режим говориться про «систему режимних заходів, які здійснюються у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі» [8], що уточнює зміст досліджуваного об'єкту публічного управління. Вважаємо, що поєднання цих понять в контексті публічного управління дає уявлення про прикордонну сферу як сукупність умов реалізації діяльності органів публічної влади біля або вздовж кордону з метою забезпечення системи режимних заходів.

Водночас прикордонну сферу можна розглядати і як сукупність суспільних відносин, які виникають з приводу здійснення режимних заходів в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району. Враховуючи, що нам необхідно встановити зміст об'єкту механізму публічного управління у прикордонній сфері, вважаємо за необхідне визначитися з тими відносинами, які входять до її складу.

З точки зору діючого законодавства, відносини у прикордонній сфері відбиваються у повноваженнях публічних інституцій, які здійснюють управління

у прикордонній сфері. Так, відповідно до аналізу ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», яка визначає її функції, ми можемо виділяти відносини щодо:

- охорони державного кордону, забезпечення заходів щодо попередження його незаконного перетинання та забезпечення прикордонного режиму та режиму державного кордону;

- здійснення прикордонного контролю і пропуску;
- забезпечення суверенітету України у її виключній (морській) економічній зоні та реалізації прав і зобов'язань інших держав у цій зоні;

- здійснення оперативно-розшукової, аналітичної та розвідувальної діяльності щодо захисту державного кордону;

- протидії незаконній міграції, організованій злочинності та тероризму у межах контрольованих прикордонних районів та на державному кордоні;

- охорони закордонних дипломатичних установ, Президента України та інших посадових осіб відповідно до діючого законодавства;

- здійснення координації діяльності державних органів, законно утворених військових формувань та правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з захистом та контролем на державному кордоні України [9].

Існують і наукові позиції, які характеризують суспільні відносини, що входять до прикордонної сфери. Так, нам імпонує позиція, яка виділяє наступні види відносин:

- інформаційно-захисні - спрямовані на протидію розповсюдженню фейкової інформації та захисту кіберпростору та інформації, яка знаходиться у віданні органів, які забезпечують прикордонну діяльність;

- інженерно-технічні – пов'язані з технічним переоснащенням кордону. Ці відносини актуальні через підвищену небезпеку у зв'язку з повномасштабним вторгненням;

- оперативно-розшукові – які представляють собою вид превентивної діяльності, спрямованої на охорону та захист державного кордону та національної безпеки України;

- інформаційно-аналітичні правовідносини, що включають кримінально-аналітичні відносини, використання електронних баз (у тому числі міжнародних), формування інформаційних систем фізичних осіб та транспортних засобів які перетинають державний кордон;

- земельні правовідносини – які складаються з приводу землекористування та розбудови об'єктів інфраструктури вздовж лінії державного кордону;

- авіаційні превентивно-охоронні – спрямовані на підвищення компетентності працівників прикордонної служби з метою застосування у забезпеченні національної безпеки та охорони кордону технічних засобів виявлення БПЛА, застосування летальних апаратів;

- морські охоронно-захисні відносини – забезпечують бойову готовність підрозділів Морської охорони ДПСУ для охорони державного кордону в умовах постійної протидії воєнним загрозам з боку РФ;

- фінансові відносини [10, с. 353-360].

Ці відносини формують об'єкт публічного управління у прикордонній сфері – сукупність суспільних відносин, які пов'язані з забезпеченням режиму державного кордону та його захистом, формуються, змінюються та припиняються під впливом зовнішніх, об'єктивних факторів та впливу з боку суб'єктів публічного управління.

Висновки. Таки чином, приходимо до висновку, що об'єкт публічного управління в прикордонній сфері – це система відносин, процесів і ресурсів, що контролюються та регулюються державними органами для забезпечення безпеки, контролю та захисту прикордонних територій та кордонів країни. Об'єкт публічного управління в прикордонній сфері охоплює широке коло суспільних відносин, що включає правові, організаційні, технічні, розвідувальні, правоохоронні аспекти та міжнародне співробітництво.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Волоська О.М. Сучасна парадигма публічного управління. *Таврійський науковий вісник*. 2021. № 2. С.8-15.
2. Балабанюк Ж.М. Механізм управління організацією: сутність поняття та пропозиції щодо оцінки його ефективності. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 5. Т. 1. С. 191-194.
3. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування : конспект лекцій / Укладач А.Л. Помаза-Пономаренко. Х. : НУЦЗУ, 2020. 54 с.
4. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
5. Кушнір А.П. Інформаційні відносини у прикордонній сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 36. Том 2. С. 36-38.
6. Сфера. Словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0> (дата звернення 27.02.2024).
7. Прикордонний. Словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (дата звернення 27.02.2024).
8. Про прикордонний режим. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 року № 1147. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP981147?an=1> (дата звернення 27.02.2024).
9. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#top> (дата звернення 01.03.2024 року).
10. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми: монографія. Вінниця: ТОВ "ТВОРИ", 2020. 448 с.

REFERENCES:

1. Voloska O.M. (2021) Suchasna paradyhma publichnoho upravlinnia. [Modern paradigm of public administration]. *Tavriiskyi naukovyi visnyk*. № 2. S.8-15.
2. Balabaniuk Zh.M. (2011) Mekhanizm upravlinnia orhanizatsiieiu: sutnist poniatia ta propozytsii schodo otsinky yoho efektyvnosti. [Mechanism of organization management: essence of the concept and proposals for assessing its effectiveness]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu*. № 5. T. 1. S. 191-194.
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2020). Orhanizatsiino-pravovi zasady publichnoho upravlinnia ta administruvannia : konspekt leksi. [Organizational and legal foundations of public administration and administration: lecture notes]. Kh.: NUTsZU. 54 s.
4. Nadon O. V., Khmyrov I. M., Lutsenko T. O. (2020). Orhanizatsiino-pravovi zasady publichnoho upravlinnia ta administruvannia: navch. Posib. [Organizational and legal foundations of public administration and administration: textbook]. Kh.: NUTsZU. 175 s.
5. Kushnir A.P. (2016). Informatsiini vidnosyny u prykordonnii sferi. [Information relations in the border area]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Vyp. 36. Tom 2. S. 36-38.

6. Sfera. Slovnyk ukrainskoi movy. ["Sphere." Ukrainian Language Dictionary] URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0> (data zvernennia 27.02.2024).

7. Prykordonnyi. Slovnyk ukrainskoi movy. ["Border." Ukrainian Language Dictionary.] URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B9> (data zvernennia 27.02.2024).

8. Pro prykordonnyi rezhym. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.07.1998 roku № 1147. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 27, 1998, No. 1147, "On the border regime."] URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP981147?an=1> (data zvernennia 27.02.2024).

9. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 03.04.2003 № 661-IV. [Law of Ukraine dated April 3, 2003, No. 661-IV, "On the State Border Guard Service of Ukraine."] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#top> (data zvernennia 01.03.2024 roku).

10. Hanba O. B. (2020) Pravovi vidnosyny u sferi prykordonnoi bezpeky Ukrainy: teoretychni i prykladni problemy: monohrafiia. [Legal relations in the field of Ukraine's border security: theoretical and applied problems: monograph] Vinnytsia: TOV "TVORY". 448 s.