

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАКОНІВ (ЗАКОНОМІРНОСТЕЙ) УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

На підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів Державної прикордонної служби України, аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази визначено й обґрунтовано основні закони (закономірності) управлінської діяльності органів Державної прикордонної служби України.

Розкриття й пізнання законів (закономірностей) управлінської діяльності вбачається основою систематизації знань про управління, розвитку теорії управління та вироблення правильних рекомендацій для практики.

Обґрунтовано, що до основних законів управлінської діяльності органів Державної прикордонної служби України слід віднести: закон залежності організаційних форм і методів управління від структури Державної прикордонної служби України, матеріально-технічної бази та умов управління; закон єдності організаційно-методологічних засад на всіх рівнях управління; закон збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх елементів системи управління; закон сумісності технічних засобів та систем управління підпорядкованих і взаємодіючих органів; закон єдності та співвідпорядкованості критеріїв ефективності, що використовуються у процесах управління; закон відповідності потрібного і наявного часу для вирішення завдань управління; закон залежності ефективності вирішення завдань управління від обсягу інформації, яка використовується.

Ключові слова: охорона державного кордону, оперативно-службова діяльність, теоретичні засади, закони управлінської діяльності, рівні управління, система управління, органи Державної прикордонної служби, ефективність.

Постановка проблеми. У науковому дискурсі термін «управління» розглядається як цілеспрямований вплив на колективи людей із метою організації та координації їхньої діяльності у професійній сфері [1, 2]. Будь-якому виду професійної організації, зокрема й військової, властиві ознаки системності. Ця системність має складний характер. Управлінська діяльність військового підрозділу не є зводом чітко сформульованих правил, «рецептів» діяльності, дієвих та ефективних у вирішенні будь-якого завдання. Навпаки, чітке й неухильне дотримання жорстких схем і визначених рамок незмінно призводить до невинного спрощення ситуації, спотворення її справжньої картини, а також до ілюзії й помилок. Очевидно, що управління являє собою складну сферу людської діяльності, яка передбачає врахування різноманітності та індивідуальності характерів, світоглядних орієнтирів і цінностей суб'єктів управлінської діяльності, їхніх різноманітних і суперечливих потреб, інтересів тощо. Ще однією обставиною, яка свідчить про складність управлінської діяльності, є її відкритий характер. Відкритість символізує здатність військової організації у своїй діяльності залучати низку ресурсів іззовні, використовувати їх у своїй внутрішньоорганізаційній діяльності, а також пристосовуватися до різноманітних зовнішніх обставин та особливостей. Оскільки військовий підрозділ являє собою складну й відкриту систему, яка постійно зазнає змін і саморозвитку [3], управлінська діяльність має ґрунтуватися на низці теоретико-методологічних засад, котрі дадуть змогу проаналізувати наявні проблеми, розглядаючи їх у контексті багатоаспектності, ймовірності, складності. Об'єктивна необхідність систематизації знань щодо процесу управління у сфері охорони державного кордону у формі фундаментальної наукової праці викликана й тим, що дотепер розроблення проблем теорії здійснювалося за окремими темами й питаннями, не пов'язаними в цілісну та логічну систему. Попри законодавче закріплення основних вимог щодо організації оперативно-службової діяльності (ОСД) [4–6] практиці врядування бракує науково обґрунтованих положень щодо забезпечення їх предметної реалізації, а теоретико-методологічні напрацювання в цьому напрямі мають розрізнене, позасистемне спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Складність як спосіб не лише відкриття, а і творення реальності, спосіб поглянути на світ по-іншому, на старі проблеми в новому світлі, розглядалась у дослідженнях кібернетики Н. Вінера, у теорії загальних систем Л. фон Берталанфі, синергетиці Г. Хакена, теорії гіперциклів М. Ейгена, концепції автопоезиса У. Матурані і Ф. Варели, у нелінійній термодинаміці І. Стінгера, Г. Ніколаса тощо.

У наступній групі досліджень здійснено теоретичне обґрунтування й осмислення державного управління як складної системи взаємозв'язків. Вітчизняні науковці О. Білоус, В. Будкін, Л. Каніщенко, Б. Кваснюк, І. Мостовий, О. Федорчак та інші аналізують можливості вдосконалення механізму управлінської діяльності як відкритої і складної системи. Так, О. Федорчак визначає управлінську діяльність як комплексну систему управлінських принципів, методів, важелів та інструментів, що використовуються владними структурами для формування та реалізації державної політики [7].

Дослідники, які розглядають особливості управлінської діяльності у військовій сфері, залучають ідеї міждисциплінарного аналізу. Вивчення управління військовими підрозділами оформлюється ними в певний напрямок, котрий розвивається на стику військових, психологічних, правових, соціологічних, політичних тощо дисциплін. Так, із позицій системного міждисциплінарного підходу дослідники О. Істрахов, В. Богданович розглядають методологію управління військовим підрозділом як учення про сукупність методів і методик, що можуть бути ефективними у військовій сфері. Дослідниця Н. Обушна аналізує основні теоретичні засади управління як якісно нової моделі організації військового підрозділу [8].

Мета статті полягає у визначенні й обґрунтуванні основних законів (закономірностей) управлінської діяльності органів Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу. Управління органами Державної прикордонної служби України (ДПСУ) насамперед є управлінням людьми. Тому твердість і гнучкість в управлінні виявляється через такі особисті якості начальників (командирів), посадових осіб органів управління: професійна підготовленість, упевненість у правильності дій, стійкість і витримка у складних умовах, висока вимогливість і чуйне ставлення до людей, здатність максимально мобілізувати їхні можливості, фізичні, інтелектуальні й духовні сили на виконання поставлених завдань навіть у найскладнішій обстановці.

У досягненні розумного поєднання твердості і гнучкості управління важливу роль відіграє організованість діяльності самих органів управління. В умовах обстановки, коли різко скорочуються терміни і зростає обсяг завдань, а також за неукомплектованості органів управління потрібні виняткова твердість і водночас гнучкість у добуванні даних про обстановку, що склалася, вирішенні в необхідному обсязі завдань управління. Виникає потреба в перерозподілі особового складу й технічних засобів на пунктах управління, організації роботи скороченими розрахунками та проведенні низки інших заходів, спрямованих на досягнення стійкого управління.

Ефективність управлінської діяльності органів ДПСУ насамперед залежить від того, наскільки структура систем управління прикордонного відомства, організація та методи управлінської діяльності керівництва і штабів відповідають законам (закономірностям), що об'єктивно діють у сфері охорони державного кордону, визначають її функціонування та розвиток.

Тому розкриття й пізнання законів (закономірностей) управлінської діяльності становить підґрунтя систематизації знань про управління, розвитку теорії управління та вироблення правильних рекомендацій для практики оперативно-службової діяльності. На основі законів (закономірностей) виробляється методологія дослідження процесів управління, формуються принципи управління, які у вигляді правил і рекомендацій відображують окремі аспекти й вимоги цих законів.

В управлінській діяльності органів ДПСУ діють як загальні закони охорони державного кордону, так і специфічні закони управління. До основних законів охорони державного кордону можна віднести: закон залежності охорони державного кордону від політичних цілей держави; закон залежності форм і способів охорони державного кордону від кількості та якості сил і засобів органів охорони державного кордону; закон залежності ефективності дій з охорони державного кордону від відповідності форм і способів дій цілям (завданням) та умовам обстановки.

У ДПСУ накопичено великий досвід охорони державного кордону, досліджено майбутній стан охорони державного кордону, узагальнено досвід охорони кордону прикордонною охороною західних країн. На підставі цього склалися певні погляди щодо системи управління, організації й методів роботи органів управління з урахуванням перспектив розвитку технічних засобів і використання автоматизованих систем управління. З огляду на це можливо сформулювати закони управлінської діяльності та розкрити механізми їх дії.

Таким чином, серед основних законів управлінської діяльності органів ДПСУ можна виділити: закон залежності організаційних форм і методів управління від структури Державної прикордонної служби України, матеріально-технічної бази та умов управління; закон єдності організаційно-методологічних засад на всіх рівнях управління; закон збереження пропорційності й оптимального

співвідношення всіх елементів системи управління; закон сумісності технічних засобів і систем управління підпорядкованих і взаємодіючих органів; закон єдності та співвідпорядкованості критеріїв ефективності, які використовуються у процесах управління; закон відповідності потрібного і наявного часу для вирішення завдань управління; закон залежності ефективності вирішення завдань управління від обсягу інформації, що використовується.

Закон залежності організаційних форм і методів управління від структури Державної прикордонної служби України, матеріально-технічної бази та умов управління розкриває найістотніші причинно-наслідкові зв'язки й залежності організаційних форм і методів управління від засобів, форм і способів ОСД, а також технічної оснащеності органів управління. Потужний вплив на розвиток організаційних форм і методів управління мають кількісно-якісні зміни в засобах, формах і способах ОСД, а також розвиток технічних засобів управління.

Нові технічні засоби збирання, добування, передавання, оброблення, відображення та документування інформації створюють об'єктивні передумови для різкого підвищення ефективності управління. Однак реалізувати ці можливості можна лише тоді, коли в міру насичення органів управління новою технікою відповідним чином змінюватимуться структура органів і пунктів управління, а також організаційні форми управління та методи роботи керівництва і штабів.

Наразі суттєво ускладнились умови управління. Зростають і дедалі зростатимуть обсяг завдань і кількість інформації, необхідної для прийняття управлінського рішення. Разом із тим значно скоротився час, протягом якого повинен здійснюватися кожний цикл управління. Механізм вияву цього закону досить складний і багатогранний. Для нього характерна наявність як прямих, так і зворотних зв'язків між організацією й методами управління, з одного боку, та матеріально-технічною базою управління – з іншого. Нова матеріально-технічна база потребує вдосконалення організації та методів управління, а практика роботи керівництва і штабів висуває нові вимоги до технічних засобів управління. Для забезпечення чіткої роботи всіх органів управління необхідна уніфікація їх організаційної структури як за вертикаллю, так і за горизонталлю.

Дотримання вимог цього закону, глибоке розуміння механізму його дії є підґрунтям для подальшого вдосконалення процесу управління Державної прикордонної служби України.

Закон єдності організаційно-методологічних засад на всіх рівнях управління відображує взаємозв'язки та залежності структурних форм і методів управління в усіх підпорядкованих і взаємодіючих органах та системах управління. Методологічні засади побудови й функціонування систем управління, принципи організації управління та методи роботи керівництва і штабів під час вирішення основних завдань управління загальні на всіх рівнях управління.

Організаційно-методологічні засади становлять теоретичну базу для побудови органів управління, визначення структури всієї системи управління, а також для виявлення оптимальних методів роботи керівництва і штабів під час вирішення ними основних завдань управління. Теоретичне обґрунтування має забезпечувати більш повне й ефективне виконання функцій, покладених на систему управління, а також відповідність організаційної структури системи управління реалізованим у ній інформаційним процесам. Порушення відповідності організаційної структури системи управління з реалізованими в ній інформаційними процесами збирання, перероблення й передавання інформації знижує ефективність системи управління і негативно впливає на оперативність її функціонування.

Знання сутності цього закону та механізму його дії надає такі можливості: з наукових позицій визначати структуру системи управління; забезпечувати взаємодію між органами управління на всіх рівнях; обґрунтовано підходити до розподілу функцій та організації взаємозв'язку між вищими і підпорядкованими штабами, між штабами сусідніх і взаємодіючих органів, цілеспрямовано організовувати взаємозамінність систем управління, її окремих елементів і посадових осіб. Результатом реалізації цього закону є розроблення настанов та інструкцій.

Закон збереження пропорційності й оптимальності співвідношення всіх елементів системи управління визначає зв'язки як між окремими ланками системи управління, так і всередині кожної ланки. Будь-яка система управління незалежно від ступеня складності й місця в загальній системі управління являє собою комплекс елементів, між якими має підтримуватися пропорційність та оптимальне співвідношення.

Теорія великих систем доводить, що без пропорційності й оптимального співвідношення елементів система не може ефективно функціонувати або взагалі не функціонує, оскільки завжди виявлятимуться непрацездатні чи слабкі ланки, які порушуватимуть, стримуватимуть, гальмуватимуть роботу інших елементів системи.

Механізм чинності закону збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх елементів системи управління виявляється у так званій нормі керованості, що регламентує кількість об'єктів управління, які безпосередньо замикаються на один орган управління. Наразі наука управління рекомендує дотримувати норми керованості від 5 до 9 об'єктів.

Усередині кожного органу управління механізм дії цього закону виявляється в регламентації числа управлінь, відділів, служб, що замикаються безпосередньо на начальника (командирів), у дотриманні певної пропорції між групами управління, з одного боку, і групами зв'язку й забезпечення – з іншого, між структурою органів управління і кількістю створюваних пунктів управління, між обсягом роботи і кількістю офіцерів в управліннях, відділах, службах.

Важливий методологічний наслідок дії цього закону – вимога відповідності ступеня деталізації оперативно-тактичної інформації органу управління певного рівня. Інакше кажучи, чим більшим є штаб (орган управління), тим більшими категоріями він повинен оперувати, тобто інформація про положення, стан, характер дій у міру проходження знизу вгору в кожній наступній інстанції управління має нарощуватись, а командна інформація в міру її руху згори вниз у кожній наступній інстанції управління має більше деталізуватися.

Отже, робимо висновок, що збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх елементів системи управління є одним із шляхів забезпечення високого наукового рівня управління загалом.

Закон сумісності технічних засобів та систем управління підпорядкованих і взаємодіючих органів розкриває одну з найважливіших умов забезпечення ефективності взаємодії різних систем під час спільного вирішення завдань управління. Через інтенсивний розвиток технічних засобів управління, широке використання автоматизованих систем управління їх сумісність стала найважливішою умовою стійкого функціонування систем управління. Насамперед сумісність має забезпечувати стикування технічних засобів в єдиному контурі управління за пропускну здатністю, формами вхідних і вихідних сигналів і параметрів, енергоспоживанням, транспортною базою та іншими характеристиками. Крім того, сумісність передбачає виключення взаємних перешкод за одночасної роботи різних засобів, що використовуються в системі управління.

Окрім технічної сумісності засоби автоматизації мають суміщатись і в інформаційному аспекті, оскільки вихідна інформація одного пристрою є вхідною для наступних пристроїв. Інформаційна сумісність передбачає єдину класифікацію інформації, що використовується в автоматизованих системах управління, єдину систему формалізації оперативно-службових документів і т. ін. Інформаційна сумісність має поширюватися на всі інстанції системи управління.

Закон єдності та співвідпорядкованості критеріїв ефективності, які використовуються у процесах управління. Усі структурні підрозділи Державної прикордонної служби України, тісно взаємодіючи один з одним, вирішують завдання, покладені на них. Однак, маючи спільну кінцеву мету, у своїх конкретних діях вони керуються цілями, що безпосередньо ставляться перед ними. Відповідно до цілей охорони державного кордону визначаються цілі для кожного регіонального управління Державної прикордонної служби України. Із цих цілей, у свою чергу, випливають цілі для органів охорони державного кордону, а з них – цілі оперативно-службових дій. Можна простежити прямий і водночас досить непростий зв'язок між цілями охорони державного кордону й цілями конкретного прикордонного наряду, окремого прикордонника, що бере участь у ній, одержавши ніби «дерево цілей», від цілей генеральних (на значний період часу) до локальних, безпосередніх, нагальних. При цьому важливо, аби локальні, безпосередні, нагальні цілі не суперечили, а випливали з цілей генеральних. Значущість усякої планової дії залежить від того, наскільки вона відповідає визначеній меті, а показниками такої відповідності є критерії ефективності. Оскільки кожна інстанція керується своїми локальними цілями, неможливо виробити такий універсальний критерій ефективності, який би був показником ступеня досягнення цілей на будь-якому рівні управління. Тому в управлінні потрібно застосовувати певну систему критеріїв ефективності. На одних рівнях управління для характеристики ступеня досягнення мети досить одного показника, на другому (вищому) рівні управління необхідно застосовувати кілька показників або деяку критеріальну функцію, що залежить від багатьох показників.

Кожний критерій ефективності має відповідати меті й завданням, що стоять перед органами (підрозділами) охорони державного кордону, бути чутливим до зміни вихідних параметрів, досить простим (мати явний фізичний зміст) і піддаватися чисельному вираженню й розрахунку. Однак дотримання тільки цих умов недостатньо. Закон вимагає єдності і співвідпорядкованості використовуваних критеріїв ефективності, а для цього, по-перше, локальні критерії (критерії оцінювання часткових заходів) мають логічно впливати з критеріїв, які використовуються на вищих

рівнях. Тільки за такої умови кожний орган (підрозділ) охорони державного кордону зможе планувати свої дії та діяти як складник єдиного цілого, скеровуючи свої зусилля на досягнення загальних цілей, визначених вищими органами управління, навіть у тих випадках, коли загальні цілі в повному обсязі до них не доводяться. По-друге, в системі мають використовуватись уніфіковані критерії для оцінювання аналогічних заходів, що проводяться всією ДПСУ. Лише таким чином забезпечується можливість порівнювати очікувані і фактичні результати досягнення аналогічних цілей та узагальнювати результати досягнення загальних цілей. Уніфікація має поширюватись як на змістове формулювання критеріїв ефективності, так і на їх математичне вираження.

Отже, дотримання вимог закону єдності і співвідпорядкованості критеріїв ефективності (стандартизації оперативних нормативів) в сучасних умовах є однією з важливих умов забезпечення високого наукового рівня управління.

Закон відповідності потрібного і наявного часу під час вирішення завдань управління відображує одну з найважливіших вимог управління – його оперативність. Під час планування та управління ходом оперативно-службових дій необхідно вести ретельний облік балансу часу, урахуовуючи дії правопорушників, обчислювати резерв часу або його дефіцит. Задля цього варто розглядати два види часу – наявний і потрібний, які під час ведення оперативно-службових дій перебувають у суперечності між собою.

Наявний час – часовий відрізок, у який ми мусимо вкластися, здійснюючи будь-який захід, аби забезпечити його успіх. Це час, що «надають» нам правопорушники або визначає вище керівництво у вигляді заданого чи директивного часу (терміну), який також обумовлено на основі аналізу намірів правопорушників. Потрібним є час, у який ми можемо вкластися під час здійснення певного заходу з урахуванням рівнів підготовки, готовності до дій, забезпеченості, положення стосовно правопорушників наших сил і засобів, їхніх можливостей, стану систем управління та методів, що використовуються керівництвом і штабами.

Сприятливий для нас баланс часу забезпечується лише в тому випадку, коли потрібний час не перевищує наявний. Чим більша різниця між наявним і потрібним часом, тим у вигіднішому становищі ми перебуваємо, оскільки ця різниця є саме резервом часу, що забезпечує нам можливість компенсувати непередбачені обставини, похибки в розрахунках часу, елементи випадковості та невизначеності в обстановці, що склалася, і дані про неї. Коли потрібний час виявляється більшим за наявний, утворюється дефіцит часу, який не дає змоги виконати заплановане, оскільки правопорушники можуть випередити нас у своїх діях. Оперативно-службовим діям, умовам їх підготовки та ведення властиві елементи випадковості й невизначеності. Тому потрібний і наявний час мають розглядатися не як детерміновані, а як імовірнісні величини. Їх варто вважати математичним сподіванням (середнім значенням) відповідного часу.

Закон залежності ефективності вирішення завдань управління від обсягу інформації, що використовується, виражає стійкі зв'язки, які об'єктивно існують у процесах управління між якістю виконання завдань управління і обсягом інформації, використаної в інтересах їх вирішення.

Для вирішення кожного завдання органам управління потрібен певний обсяг інформації. Збільшення чи зменшення кількості даних не впливає на однозначну зміну ефективності прийнятих рішень і витраченого при цьому часу. Механізм дії зазначеного закону показує, що зі збільшенням обсягу вхідної інформації ефективність прийнятого рішення зростатиме. Однак після отримання певного обсягу інформації подальше її збільшення вже не впливає на істотне підвищення ефективності рішення. Для виконання завдання в будь-якій обстановці існує найкраще рішення, яке може бути отримане за наявності вичерпної інформації. Механізм чинності цього закону диктує необхідність конкретного вирішення різних питань удосконалювання техніки й технології управління. Найважливіша проблема сьогодення – збирання, оброблення, передавання і зберігання інформації. Вивчення і практичне застосування закону до конкретних органів і умов управління дає змогу шляхом експериментів і розрахунків установлювати обсяг і зміст інформації, необхідної для ефективного вирішення кожного завдання управління у прийнятний термін. Знання механізму дії цього закону необхідне під час планування заходів щодо підвищення живучості, надійності й захищеності роботи засобів і систем збирання, оброблення, передавання й відображення інформації. Недоліки в їх роботі можуть призвести до втрати чи затримки частини інформації, що знижує ефективність вирішення багатьох завдань управління.

Закони управлінської діяльності (управління) мають стати предметом глибокого вивчення і практичного використання у процесах управління. Безумовно, в управлінні ДПСУ діють і інші закони,

які необхідно розкривати, формулювати, з'ясовувати механізм дії та шукати шляхи і способи найефективнішого їх використання у практичній діяльності. На основі пізнання об'єктивних законів (закономірностей) управлінської діяльності формуються відповідні правила й рекомендації для практичної діяльності керівництва і органів управління.

Висновки

У статті визначено й обґрунтовано основні закони (закономірності) управлінської діяльності органів Державної прикордонної служби України. Це дасть можливість адекватніше відтворювати практику управління у сфері охорони державного кордону й доцільно застосовувати її у вирішенні теоретичних і практичних проблем діяльності суб'єктів, що діють у цій сфері, в контексті забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.

Перспективами подальших досліджень є розроблення основ теорії, методології та практики управління органами ДПСУ задля досягнення ефективності в управлінській діяльності, створення умов для успішного виконання завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону України.

Перелік джерел посилання

1. Основи управління й прийняття рішень у військовій справі : навч. посіб. / В. С. Полікашин, Ю. В. Полікашин, С. Ю. Поляков. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. 120 с.
2. Мельник С. Принципи військового управління: адміністративно-правовий аспект. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 7. С. 104–107.
3. Іващенко Г. І. Управління військами (силами): термінологічний аспект. *Наука і оборона*. 2008. № 4. С. 49–54.
4. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
6. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.
7. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. С. 7–12.
8. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективне державне управління*. НАДУ, 2015. № 3. С. 53–64.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2024 р.

Магась Геннадій Анатолійович – доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника кафедри прикордонної безпеки Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
<https://orcid.org/0000-0002-2769-9718>

Жилкін Геннадій Володимирович – викладач кафедри вогневої підготовки безпеки Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
<https://orcid.org/000-0003-2959-1695>