

*І. В. Кукін,
начальник відділення,
Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України, м. Київ*

ОКРЕМІ ПІДХОДИ ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ МЕШКАНЦЯМИ ПРИКОРДОННЯ

*I. V. Kykin,
head of branch, Research Institute of the Ukraine State Border Service Kyiv*

SOME APPROACHES TO THE LEGAL CROSS BORDER REGULATION OF THE BORDER REGIONS RESIDENTS

Розглянуто підходи щодо вдосконалення правових методів державного управління у системі інтегрованого управління кордонами, які стосуються організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння у місцевих пунктах пропуску. Наведений варіант методики секторальної оцінки впливу правового регулювання на впорядкування перетину державного кордону мешканцями прикордоння.

The article approaches legal public administration methods in the integrated border management system related border crossing organizations of the border residents in local checkpoints. It adjusted variant of specters impact assessment regulation methods to streamline border crossing for border residents.

Ключові слова: місцеві пункти пропуску, перетин державного кордону, мешканці прикордоння, потреба, порівняння норм права, правове врегулювання.

Key words: local checkpoints, crossing the border, border residents, needs, law comparison, legal regulation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сусідство з країнами Євросоюзу стало стимулом запровадження в Україні європейських стандартів у прикордонній сфері, розвитку системи пропуску осіб і транспортних засобів через державний кордон. Одним із пріоритетних напрямів розбудови прикордонної інфраструктури є розвиток мережі місцевих пунктів пропуску щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння. На будівництво 166 місцевих пунктів пропуску на українсько-російській, українсько-білоруській та українсько-молдовській ділянках державного кордону України Державної цільовою правоохоронною програмою "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2015 року передбачено виділення з державного та місцевого бюджетів близько 50 млн грн. [1, с. 12].

Свобода пересування осіб через державний кордон, розвиток їх міжнародної комунікації є однією з важливих сучасних транскордонних проблем. Усе частіше в останніх дослідженнях висловлюється думка, що багато громадян по обидві сторони від державних кордонів України не мають реальних можливостей задовольняти свої гуманітарні потреби [2, с. 214], що обумовлює актуальність проведеного дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Особливості врегулювання порядку перетину державного кордону особами досліджували М.М. Литвин, С.І. Устич, П.А. Шишолін, А.В. Махнюк, К.Г. Наумік, Т.О. Коваль та ін. вчені. Проте, питання вдосконалення правового врегулювання порядку перетину державно-

го кордону мешканцями прикордоння як методу державного управління залишається недостатньо дослідженим.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення підходів щодо вдосконалення правового врегулювання перетину державного кордону мешканцями прикордоння з урахуванням можливого впливу специфікацій міжнародних угод та інших норм права на дотримання прикордонним населенням правової поведінки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На підставі дослідження міжнародного та національного досвіду забезпечення прикордонної безпеки С. І. Устичом зроблений висновок, що для перетину кордону жителями прикордонних територій двосторонніми міжнародними угодами може встановлюватись спрощений порядок перетину державного кордону. Спрощення прикордонних формальностей може поширюватись і на осіб, які виконують сезонні роботи, навчаються, володіють нерухомістю за кордоном, а також для відвідування родичів, місць поховань та виконання релігійних обрядів [2, с. 121].

Спрощений порядок організації пропуску через державний кордон мешканців прикордоння притаманний не лише для України та країн Європи. У мережі "Інтернет" наведена друга додаткова угода про відкриття та закриття пунктів пропуску Аргентини та Чилі [3] та загальна інформація про пункти пропуску на чилійському кордоні [4]. З наведеної на зазначених сайтах інформації можна зробити висновок, що в Чилі, як і в Україні, існує практика спрощеного перетину державного кордону мешканцями прикордоння (наприклад, у місцевому пункті пропуску de Reigolil).

Проте, на відміну від України, в нормативно-правових актах та інформаційних ресурсах Чилі зазначаються координати пунктів пропуску, характеристика дорожнього покриття для автомобільних та пішохідних напрямів, постачальник послуг із питань перетину державного кордону, його повноваження та контактні телефони, а також пунктами пропуску оформлені місця перетину державного кордону електромережами, газопроводами та нафтопроводами (наприклад, de Antofagasta, del Bio Bio та ін.) [3]. Наведена інформація може характеризувати окремі елементи процесу пропуску через державний кордон осіб як надання специфічних державних послуг гарантованої якості.

Можна погодитись із думкою колективу авторів навчального підручника, що володіння нормою права проявляє як юридичний, так і економічний зміст та наслідки від його використання. Чим більшою кількістю повноважень наділяється суб'єкт стосовно норми права, тим більший у нього стимул враховувати вигоди або шкоду від його використання [5, с. 46].

Доцільність застосування правових методів у сфері прикордонної безпеки можна обґрунтувати необхідністю вирішення управлінських цілей, які можуть полягати у забезпеченні реалізації мешканцями прикордоння своїх прав перетину державного кордону, мотивації дотримання ними правової поведінки під час перетину державного кордону і зменшення бюджетних витрат на

проведення контрольних заходів суб'єктами інтегрованого управління кордонами за рахунок зменшення рівня протиправної діяльності серед мешканців прикордоння.

На нашу думку, при застосуванні правових методів державного регулювання порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння можна враховувати необхідність забезпечення рівноваги між правами та обов'язками особи. Це може створювати додаткові мотиваційні фактори, які будуть сприяти дотриманню особою правової лінії поведінки та зменшувати сукупні бюджетні витрати на проведення заходів з охорони державного кордону суб'єктами інтегрованого управління кордонами. Зазначений підхід також потребує розроблення методик порівняння норм права щодо організації пропуску через державний кордон мешканців прикордоння.

Раніше нами була розроблена методика порівняння двосторонніх міжнародних угод із використанням стимуляторів та дестимуляторів на підставі запропонованих А. Оноре класичних специфікацій норм права [6, с. 42]. У зазначеній методиці з метою адаптації специфікацій норм права до проблематики перетину державного кордону мешканцями прикордоння були додані наступні властивості: безоплатність користування правом, пільги щодо набуття права, територіальні межі користування правом, державний контроль за користуванням правом, місце реалізації права.

Проте використання в якості загального показника співвідношення стимуляторів і дестимуляторів специфікацій норм права, а також відсутність певного еталону для порівняння загального показника зазначений метод можна вважати обмежено придатним для практичного використання.

Можна погодитись із думкою А.Е. Назірова, що управління розвитком суспільства пов'язане з прогнозуванням поведінки людини у процесах задоволення власних потреб [7, с. 279], основними складовими яких є мотив, умови формування і задоволення потреби та отриманий особою результат [7, с. 295]. Серед основних біологічних потреб людини він виділяє необхідність руху (обмеження якого певним простором або територією може спричинити негативні психічні відчуття), копіювання поведінки інших осіб (як сучасних, так і минулих поколінь) [7, с. 123], дотримання принципу економії сил та турботу про родичів і близьких осіб [7, с. 113], також для задоволення потреб людини необхідні здоров'я, енергія, знання того, що треба робити та які наслідки можуть наступити після задоволення власних бажань [7, с. 278].

На нашу думку, зазначені особливості потреб людини обумовлюють необхідність врахування під час нормативно-правового врегулювання питань організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння:

— по-перше — визначення економічно доцільних маршрутів руху між прикордонними населеними пунктами, які переважно використовувались минулими поколіннями осіб;

— по-друге — врахування необхідних витрат ресурсів суб'єктів інтегрованого управління кордонами на процеси забезпечення організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння.

Також можна погодитись з думкою С.К. Фомічева, що потреби людини змінюються у часі, що обумовлює їх розподіл на встановлені (зафіксовані у правових нормах, стандартах із зазначенням кількісних або якісних характеристик) або прогнозі (результати досліджень, опитування). Це вимагає застосовувати в технологічних процесах організацій петлю якості надання послуг, що передбачена ДСТУ ISO 9000 серії та завдяки якій можна досягти безперервного вдосконалення взаємозв'язаних видів діяльності від оцінки потреб до оцінки ступеню їх задоволення [8, с. 14].

Для заміни наведеної в [6, с. 42] методики порівняння нормативно-правових актів можна запропонувати методику секторальної оцінки впливу правового врегулювання на впорядкування перетину державного кордону мешканцями прикордоння. Основу методики можуть складати:

— уточнені специфікації норми права щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння (їх можна ототожнити з секторами круга, максимальний радіус якого не перевищує одиниці);

— вага кожної специфікації норми права з реалізації особою своїх прав перетину державного кордону (може ототожнюватися з кутовим коефіцієнтом, який пропорційно зменшує або збільшує кути секторів, залишаючи їх загальну суму рівною 3600);

— коефіцієнти вагомості мотиваційного впливу певних специфікацій норм права щодо дотримання особою правової поведінки (можуть приймати значення від 0 до 1 та ототожнюватися з радіусами відповідних секторів);

— еталонний показник, який може бути еквівалентом площі круга радіусом, що дорівнює одиниці (з урахуванням зазначених вимог, еталонний показник буде дорівнювати числу $\pi = 3,1415$).

Застосування методики секторальної оцінки впливу правового врегулювання на впорядкування перетину державного кордону мешканцями прикордоння може включати періодичне уточнення коефіцієнтів вагомості мотиваційних факторів на підставі анкетування громадян та застосування методу експертних оцінок. Нормалізоване значення коефіцієнтів вагомості специфікацій норми права може бути отримане шляхом поділу суми накопичених балів за кожною їх одиницею на загальну суму накопичених балів для перерахунку ширини кутів відповідних секторів таким чином, щоби їх сума залишалася рівною 3600. При цьому врахування нормалізованих значень коефіцієнтів вагомості мотиваційних факторів за кожним визначеним сектором дозволяє пропорційно змінювати радіус сектора від 0 до 1.

Загальний показник секторальної оцінки впливу правового врегулювання на впорядкування перетину державного кордону мешканцями прикордоння може бути знайдений як сума площ всіх його секторів. Порівняння альтернативних варіантів нормативно-правових актів із питань організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння може бути здійснено шляхом порівняння з еталоном, який дорівнює числу $\pi = 3,1415$.

Зважаючи на те, що під час задоволення своїх потреб людина не завжди може усвідомлювати правомірність або негативні наслідки своїх неправомірних дій, організація перетину державного кордону мешкан-

цями прикордоння потребує проведення комплексу інформаційних та роз'яснювальних заходів, результативність яких також може оцінюватись.

ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Зважаючи на зазначене, впровадження методики секторальної оцінки впливу правового врегулювання питань перетину державного кордону мешканцями прикордоння може дозволити цілеспрямоване удосконалення специфікацій відповідних нормативно-правових актів із прикордонних питань, що може сприяти підвищенню правової свідомості зазначених категорій осіб. Введення в рамках зазначеної методики еталону та приведення її основних показників до безрозмірних значень у діапазоні від 0 до 1 дозволяють мінімізувати негативний вплив суб'єктивних факторів на процеси прийняття управлінських рішень.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів до координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами щодо взаємного погодження показників методики секторальної оцінки впливу правового врегулювання на впорядкування перетину державного кордону мешканцями прикордоння.

Література:

1. Махнюк А.В. Удосконалення системи пропуску осіб та транспортних засобів через державний кордон України / А.В. Махнюк, С.В. Верхняцький, А.В. Віхтюк, М.В. Зубрій і др., за заг. ред. П.А. Шишоліна. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку Державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2008. — 36 с.

2. Устич С. І. Кордон, війна та мир у долі сучасного світу. Тріада життя чи колапсу?: Монографія / С. І. Устич. — Ужгород: Карпати, 2010. — 328 с.

3. Segundo acuerdo complementario entre el gobierno de la republica Argentina y el gobierno de la republica de Chile del acuerdo sobre coordination de apertura y cierre de pasos fronterizos: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pasosfronterizos.gov.cl/filesapp/segundo_acuerdo.pdf

4. Direccion Nacional de Fronteras y Limites del Estado // Pasos Fronterizos: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=category§ionid=5&id=11&Itemid=10

5. Мамалуй О.О. Основи економічної теорії: Підручник / О.О. Мамалуй, О.А. Гриценко, Л.В. Гриценко, Г.Ю. Дарнопих та ін.; За заг. ред. О.О. Мамалуя. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 480 с.

6. Наумік К.Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів: [монографія] / К.Г. Наумік, Т.О. Коваль, І.В. Кукін. — Х.: Вид-во ХНЕУ, 2010. — 132 с.

7. Назиров А.Э. Человек и его потребности. Учебник / А.Э. Назиров, А. А. Анискин, Д.Ю. Атланов, О.А. Баженова и др. — СПб.: ИЦ "Интермедия", 2012. — 439 с.

8. Фомичев С.К. Основы управления качеством: Учеб. пособие / С.К. Фомичев, А.А. Старостина, Н.И. Скрыбина. — К.: МАУП, 2000. — 196 с.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2013 р.