

УДК 351.746

І. Савенко

ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто основні принципи, на основі яких функціонує Державна прикордонна служба України. Окремо визначено спеціальні принципи прикордонної служби України та подано їх характеристику. Представлено основні шляхи удосконалення кадрової політики в органах прикордонної служби. Обґрунтовано, що нова структура прикордонної служби України вимагає удосконалення принципів єдиноначальності, централізації і делегування повноважень. Розглянуто основні функції Державної прикордонної служби України у контексті належної охорони державного кордону.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, принципи, функції.

На сьогодні постає питання організації надання високоякісних послуг при перетині кордону. Історично та територіально склалось так, що Україна розташована на межі Європейського Союзу та країн пострадянського простору. Тому основним завданням діючої Державної прикордонної служби України є підвищення ефективності діяльності через взаємоузгодженість функцій та принципів, а також забезпечити систему безпеки особистості, суспільства і держави.

Політична, економічна та екологічна ситуація певним чином позначається на темпах розвитку відомства. Виникає необхідність чіткого планування оперативно-службових дій, раціонального використання бюджетних коштів, прийняття виважених управлінських рішень та наполегливої роботі усього персоналу ДПСУ. Щоб досягти розвитку та продовжувати реформування в сучасну правоохоронну структуру європейського типу, необхідно зберігати поступальне спрямування, дотримуватись сталості і взаємоузгодженості з сусідніми державами.

Окремі питання, пов'язані з діяльністю прикордонної служби України, розглянуто в працях С. Бабуріна, Ю. Барсєгова, Л. Волової, С. Дністрянського, Б. Клименка, А. Мостиського, А. Порланда, А. Щербакова, Т. Цимбалістого та інших. Питання діяльності прикордонної служби порушують у своїх працях такі науковці, як О. Ананьїн, Ю. Дем'янюк, В. Кириленко, М. Литвин, В. Ліпкан, О. Мельников, Б. Марченко, Л. Серватюк, С. Царенко та інші.

Водночас принципи та функції Державної прикордонної служби недостатньо висвітлені у науковій літературі з державного управління, що потребує поглиблення наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті – висвітлити основні принципи та функції Державної прикордонної служби України та здійснити їх аналіз.

Прикордонне відомство України будує свою діяльність на міжнародних принципах і стандартах у сфері охорони кордону. Основні законодавчі засади діяльності ДПСУ було викладено в Законі України “Про Державну прикордонну службу України” [1]. Більшість із функцій та принципів діяльності ДПСУ мають

нормативне закріплення. Взаємоузгодженість функцій і принципів діяльності, точне виконання поставлених повноважень дасть змогу гармонізувати простір, який вміщує економічну, екологічну, політично-управлінську, етнічну та територіальну складову у відносинах країн-сусідів.

Під час побудови в Україні правової держави та громадянського суспільства вкрай важливою є роль державних органів. Їхня діяльність буде ефективною та законною тільки при дотриманні відповідних правових принципів [2]. Забезпечення виконання завдань із охорони державного кордону прикордонною службою можливе лише за умови її відповідності спеціальним принципам, у яких розкрито особливі правові вимоги до роботи підрозділів охорони кордону.

Спеціальні принципи діяльності прикордонної служби викладені в нормативно-правових актах із питань охорони державного кордону, а саме в Інструкції з організації оперативно-службової діяльності служби. Їх визначення та розкриття сприятиме правомірності й результативності виконання функцій служби.

Принцип широкого застосування гласних та негласних форм і способів охорони державного кордону прикордонної служби полягає у виборі тих форм та способів службових дій, які відповідають обставині на кордоні, доцільні з позиції законності й охорони державної таємниці.

Поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності прикордонної служби зумовлюється особливостями роботи правоохоронця. Служба з охорони державного кордону вимагає від прикордонників застосовувати специфічні методи та форми роботи, які визначаються Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність України” від 18.02.1992 р. [3].

Широке застосування гласних і негласних форм та методів охорони кордону прикордонною службою досягається всебічним залученням до охорони державного кордону населення прикордонних регіонів із одночасним використанням осіб, із якими встановлено конфіденційне співробітництво для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, в інтересах охорони державного кордону.

Принцип безперервного добування інформації й своєчасної її реалізації в інтересах оперативно-службової діяльності прикордонної служби сформульовано некоректно. Основне завдання ДПСУ – охорона державного кордону України, тому інтерес добування інформації доцільно зосередити не на самій оперативно-службовій діяльності як похідній, а на охороні кордону, яка є визначальною для всієї діяльності прикордонної служби. З огляду на вищезазначене, пропонуємо цей принцип викласти в такій редакції: “безперервне добування випереджувальної інформації та своєчасна її реалізація в інтересах охорони кордону”.

Безперервне добування випереджувальної інформації й своєчасна її реалізація в інтересах охорони кордону полягає у здійсненні прикордонної служби заходів, спрямованих на добування відомостей про порушення прикордонного законодавства України, місцевість, радіаційну, хімічну та бактеріологічну обстановку в межах ділянки відповідальності; формуванні й підтриманні в актуальному стані баз даних та інформаційних фондів; реалізації даних для забезпечення недоторканності державного кордону.

Принцип постійної готовності прикордонної служби до дій полягає в їх здатності почати дії у встановлений термін, а в разі ускладнення ситуації – негайно, й успішно виконувати поставлені завдання з охорони державного кордону України.

Принцип комплексного застосування різномірних сил та засобів прикордонної служби реалізується через застосування всіх наявних сил і засобів за єдиним

задумом та планом для вирішення завдань із оперативно-службової діяльності. Для дотримання цього принципу діяльності ВПС потрібно враховувати можливість поєднання різних сил і засобів між собою.

Принцип взаємодії сил та засобів у діяльності прикордонної служби полягає в узгоджених за метою, завданнями, місцем, часом і способами виконання завдань діях сил та засобів для забезпечення недоторканності державного кордону України.

Принцип безперервності та гнучкості охорони кордону прикордонної служби – це постійне здійснення погоджених за місцем і часом дій певних сил та засобів у межах призначеної для охорони прикордонної служби ділянки державного кордону.

Охорону державного кордону на ділянці відповідальності, забезпечення дотримання режиму державного кордону поза пунктами пропуску й прикордонного режиму прикордонної служби здійснює через безперервне несення прикордонної служби, яка передбачає відсутність проміжків часу, коли кордон не охороняється.

Безперервність означає, що охорона державного кордону прикордонною службою є виконанням функції держави із забезпечення національної безпеки, а тому діяльність прикордонників ведеться постійно. Це передбачає чергування, несення служби в прикордонних нарядах, виконання завдань в умовах воєнного та надзвичайного станів тощо.

Гнучкість охорони кордону прикордонної служби полягає у недопущенні шаблону в організації й веденні оперативно-службової діяльності з охорони державного кордону.

Принцип безперервності та гнучкості охорони кордону прикордонної служби направлений на забезпечення недоторканності й непорушності державних кордонів, а також суверенітету України.

Принцип доцільної побудови охорони кордону та прикордонного контролю прикордонної служби реалізується через ешелоноване розташування сил і засобів, що забезпечує своєчасне виявлення й затримання правопорушників у межах ділянки відповідальності прикордонної служби.

Принцип зосередження основних зусиль у діяльності прикордонної служби на найважливіших напрямках і в потрібний час досягається вмілим розподілом сил та засобів за завданнями й напрямками дій, маневром силами та засобами і їх ешелонуванням на ділянці відповідальності, широким застосуванням технічних засобів охорони кордону.

Принцип маневру силами та засобами прикордонної служби полягає в організованому їх переміщенні на новий напрямок (рубіж, район) із метою створення вигідного розташування й ефективного використання сил і засобів при вирішенні поставлених завдань.

Принцип активності, прихованості й раптовості дій прикордонної служби реалізується в постійному прагненні знати задум правопорушників, уведенні їх в оману стосовно своїх дійсних намірів, у збереженні в таємниці задуму дій, у прихованому керуванні та дотриманні режиму секретності, застосуванні прикордонної хитрості й мистецтва маскування, стрімкому та швидкому виконанні поставлених завдань і випередженні правопорушників у діях. Доцільно зазначити, що прихованість не суперечить принципу гласності, тому що є режимом, необхідним для досягнення завдань прикордонної служби.

Принцип здійснення оперативно-службової діяльності прикордонної служби винятково спеціально підготовленими з цією метою військовослужбовцями та

працівниками ДПСУ є принципом, від якого прямо залежить ефективність охорони кордону. Персонал, який залучається до охорони державного кордону, повинен володіти комплексом спеціальних знань, умінь і навиків щодо здійснення службових дій, а також володіти в необхідному обсязі інформацією, що характеризує ділянку, яку охороняє прикордонна служба.

Нині актуальна проблема належного рівня спеціальної підготовки військовослужбовців та працівників ДПСУ до здійснення оперативно-службової діяльності на прикордонній службі. Важливо зазначити, що 60% опитаних слухачів Національної академії ДПСУ вважають: недостатньою є кількість навчальних годин із тактики прикордонної служби й правової підготовки, які передбачені програмами для інспекторів прикордонної служби; малоефективною є система допуску персоналу до безпосередньої охорони кордону. Водночас кожен четвертий опитаний на перше місце серед чинників, що впливають на готовність персоналу прикордонної служби до вирішення завдань з охорони кордону, ставить недостатню кількість практичних занять і слабку забезпеченість персональної відповідальності інспекторського складу за неналежне виконання обов'язків.

На нашу думку, для покращення спеціальної підготовки військовослужбовців та працівників ДПСУ до здійснення оперативно-службової діяльності у прикордонній службі потрібно збільшити кількість годин практичних занять та вести дієву систему допуску персоналу до служби з безпосередньої охорони кордону.

Принцип вибірковості контрольних заходів і підстав оцінки ризиків у діяльності прикордонної служби полягає у можливості та необхідності вибору тих підстав оцінки ризиків і відповідних їм контрольних заходів, які в цих умовах будуть доцільними для забезпечення інтересів охорони кордону [4].

Принцип автоматизованого й безперервного процесу управління відділом передбачає постійне прагнення досягти мети, виконати прийняті рішення, найбільш повно та ефективно використати можливості сил і засобів під час вирішення поставлених завдань. Стійкість, оперативність, прихованість та чіткість управління діяльністю прикордонної служби досягається автоматизованим і безперервним процесом управління.

Єдиноначальність, централізація управління з делегуванням підлеглим повноважень щодо способів виконання поставлених завдань – це принцип організації діяльності прикордонної служби.

Єдиноначальність визначає основи відносин між військовослужбовцями, а саме відносини підпорядкування підлеглих начальнику прикордонної служби, який наділяється всією повнотою розпорядчої влади та несе персональну відповідальність перед державою за всі аспекти життя й діяльності підрозділу та персоналу.

Статут внутрішньої служби Збройних сил України від 24.03.1999 р. визначає три складники принципу єдиноначальності: 1) наділення командира повнотою розпорядчої влади щодо підлеглих і покладення на нього персональної відповідальності за всі аспекти життя та діяльності ВПС і кожного військовослужбовця; 2) надання начальникові права одноособово приймати рішення, віддавати накази; 3) забезпечення виконання зазначених рішень (наказів), виходячи із всебічної оцінки обстановки й керуючись вимогами законів і статутів Збройних сил України.

У Статуті внутрішньої служби Збройних сил України вказується на беззастережне виконання підлеглим наказів начальника, крім випадків віддання явно

злочинного наказу, що зобов'язує підлеглого ставитися до наказу командира з повагою. Установлено відповідальність командира (начальника) за відданий наказ, його наслідки, відповідність законодавству та за зловживання, перевищення влади й законних повноважень.

Передбачено відповідальність винних осіб за віддання та виконання явно злочинного наказу (розпорядження). Водночас законодавство встановлює норму про беззастережне виконання наказів командирів (начальників), крім явно злочинних. Військовослужбовець, який не виконав явно злочинного наказу, не підлягає кримінальній відповідальності відповідно до ч. 3 ст. 41 Кримінального кодексу України. Питання полягає в оцінці “явно злочинного наказу”.

Законодавство забороняє обговорення наказу (за винятком суперечки – коментар ККУ, ст. 402) командира та встановлює відповідальність за невиконання наказу (ст. 403 ККУ) й непокору (ст. 402 ККУ), за винятком випадків віддання явно злочинного наказу. Не передбачено порядку оскарження відданих командирами (начальниками) наказів і розпоряджень до їх виконання.

Доцільно зазначити, що для військового колективу не характерний демократичний (колегіальний) порядок прийняття рішень, урахування думки підлеглих, а централізація управління. Але в діяльності військовослужбовців-прикордонників, які наділені владними повноваженнями адміністративного спрямування чи мають відповідні посадові обов'язки щодо прийняття важливих рішень, принцип колегіальності займає первинне місце.

Сутність єдиноначальності полягає у тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, що належать до його компетенції. По суті, це надання начальнику ВПС широких повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності [5].

Єдиноначальність прямо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийнятих рішень і є важливим засобом забезпечення оперативності управління діяльністю ВПС. Єдиноначальність передбачає підпорядкування колективу працівників волі начальника, який несе всю повноту відповідальності за діяльність ВПС. Принцип єдиноначальності передбачає, що кожний працівник має одного й тільки одного безпосереднього керівника [6].

На нашу думку, доцільно надати підлеглим можливість самостійного вибору способів вирішення поставлених завдань, якщо такі способи не визначені в розпорядженні. Це дасть змогу застосовувати заходи, що відповідають обстановці, покращити якість правоохоронної діяльності ВПС та відповідальність прикордонників за свої дії.

Тому пропонуємо внести зміни до формулювання цього принципу, виклавши його в такій редакції: “єдиноначальність, централізація управління з делегуванням підлеглим повноважень щодо самостійного вибору способів виконання поставлених завдань”.

Принцип усебічного забезпечення оперативно-службової діяльності ВПС полягає в організації та здійсненні заходів, спрямованих на підтримання їхньої високої готовності до дій, створення сприятливих умов для успішного й своєчасного виконання завдань із охорони державного кордону України. Від належного забезпечення діяльності прикордонної служби залежить ступінь виконання їхніх правоохоронних функцій.

Принцип урахування та використання морально-психологічного стану особового складу в інтересах виконання поставлених завдань прикордонної служби досягається постійним глибоким знанням психологічного стану особового складу, організацією й проведенням активної роботи з його зміцнення.

Підбираючи персонал для служби у прикордонній службі, відповідні посадові особи повинні визначити питання моральної відповідності кандидатів для виконання обов'язків із охорони кордону. Тому неправовий тип моралі суперечить її нормативному визначенню в принципах діяльності прикордонної служби.

Усе ж доцільно визнати, що своєчасне та об'єктивне визначення внутрішнього й зовнішнього психологічного стану персоналу прикордонної служби наявними засобами не завжди можливе.

Значення принципів діяльності прикордонної служби полягає у тому, що вони є основою для формування здатності та вміння дотримання прикордонником постійної лінії поведінки, зразкового виконання своїх обов'язків. Вони – важливий засіб досягнення поставленої мети, вирішення завдань і функцій, що покладаються на прикордонну службу.

Наслідками нехтування цими принципами є недостатня ефективність діяльності прикордонної служби у сфері управління кордонами, боротьби зі злочинністю й правопорушеннями, неналежний рівень захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин.

Одна частина принципів підтверджена нормами права та відповідає чинним нормативно-правовим актам. Друга частина принципів діяльності прикордонної служби лише задекларована, тому вони не мають нормативного спрямування, а відіграють роль “рефлекторів”, що освітлюють шлях тлумаченню законів тоді, коли виявляються прогалини в правовому регулюванні діяльності прикордонної служби [7].

Висновки

Отже, узагальнюючи дослідження, необхідно зробити такі висновки. Спеціальні принципи діяльності прикордонної служби – це ті основоположні нормативні засади, які притаманні лише особливому виду діяльності держави – охороні кордону України. До спеціальних принципів діяльності прикордонної служби віднесено широке застосування гласних та негласних форм і методів охорони державного кордону; безперервне добування інформації, своєчасну її реалізацію в інтересах охорони кордону; постійну готовність підрозділів до дій; комплексне застосування різнорідних сил та засобів; взаємодію сил і засобів; безперервність та гнучкість охорони кордону; доцільну побудову охорони кордону й прикордонного контролю; зосередження основних зусиль на найважливіших напрямках і в потрібний час; маневр силами та засобами; активність, прихованість і раптовість дій; здійснення оперативно-службової діяльності виключно спеціально підготовленими для цього військовослужбовцями та працівниками ДПСУ; вибірковість контрольних заходів і підстав оцінки ризиків; автоматизований та безперервний процес управління відділом; єдиноначальність, централізація управління з делегуванням підлеглим повноважень щодо самостійного вибору способів виконання поставлених завдань; усебічне забезпечення оперативно-службової діяльності; урахування й використання психологічного стану особового складу в інтересах вирішення поставлених завдань.

Ураховуючи важливе значення спеціальних принципів у діяльності прикордонної служби, потрібно в новій редакції Інструкції з організації діяльності відділів прикордонної служби детальніше й ширше розкрити їх систему.

Функціями ж ДПСУ є напрями, види діяльності, що спрямовані на вирішення цих завдань, а отже і близькість цих понять. Належна увага з боку держави питанням забезпечення охорони державного кордону пов'язана з виконанням головних функцій держави.

Виходячи з вищеведеного, виникає необхідність у прогресивних організаційних та практичних заходах, зокрема: гармонізувати законодавче поле діяльності відомства та державного кордону; здійснити остаточний перехід від військового до правоохоронного органу спеціального призначення; створити сучасну інтегровану систему охорони кордону та його безпеки; запровадити інноваційні системи дізнання, кримінального аналізу та управління ризиками; удосконалити діючу чотирирівневу систему управління; забезпечити ритмічність пропускних операцій, насамперед на кордоні з ЄС; ввести системне технічне переоснащення відомства; завершити планові заходи з інженерного облаштування кордону як на демаркованих, так і недемаркованих ділянках; сформувати сучасну системи добору та підготовки персоналу у вищих навчальних заклад та регіональних центрах підвищення кваліфікації; забезпечити плановість роботи із запобігання правопорушенням та профілактики корупції серед персоналу, реалізуючи завдання, визначені Президентом України щодо боротьби з корупцією і організованою злочинністю тощо; активний розвиток, міжнародне співробітництво.

Перелічене вище дасть можливість забезпечити належний рівень прикордонної безпеки, стабільність та контрольованість обстановки на державному кордоні, що, своєю чергою, забезпечують систему безпеки особистості, суспільства і держави.

Література

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України [Текст] : підручник / О. М. Бандурка. — Х. : [б. в.], 1998. — С. 36, 37.
2. Конституція України: із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р. [Текст]. — К. : ТОВ “ВВП Нотіс”, 2011. — 48 с.
3. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 “Судоустрій, прокуратура та адвокатура” / Малюга Віктор Іванович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : [б. в.], 2002. — С. 14.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. — С. 119.
5. Посібник з аналізу ризиків [Текст] / М. Майхшак-Чарнецька, В. Банасяк, К. Шиманські ; за ред. Міжнар. організації з міграції. — К. : [б. в.], 2010. — С. 61—63.
6. Про державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України № 661-IV від 03.04.2003 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України № 2135-XII від 18.02.1992 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 22. — Ст. 303.

I. Savenko

**PRINCIPLES AND FUNCTIONS OF THE STATE BORDER GUARD
SERVICE OF UKRAINE**

The article examines the basic principles on which operates the State Border Guard Service of Ukraine. Separately defined special principles Border Service of Ukraine and submitted their response. The basic ways of improvement of personnel policy in the bodies of border service. Proved that the new structure of the Border Guard Service of Ukraine requires improvement principles of unity of command, centralization and delegation of authority. The main functions of the State Border Service of Ukraine in the context of adequate protection of the state border.

Key words: State Border Service of Ukraine, principles, functions.