

*Ляшук Р. М.,**кандидат юридичних наук, докторант**Національної академії державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

Анотація. Стаття присвячена нормативно-правовому удосконаленню організаційної структури відділів прикордонної служби.

Ключові слова: структура, прикордонна служба, державний кордон.

Постановка проблеми. Сучасна обстановка на державному кордоні, зміни характеру протиправної діяльності, удосконалення форм і способів оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) висувають нові вимоги до охорони державного кордону та різко підвищили роль підрозділів, як основних структур, призначених для безпосередньої охорони визначеної ділянки державного кордону. Це вимагає подальших змін нормативно-правового регулювання організаційних структур відділів прикордонної служби (далі – ВПС).

Структура різних державних органів досліджувалася багатьма вченими, серед них В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Л. Грохольський, Д.А. Керімов, М.В. Корнієнко, Б.М. Лазарев, О.М. Соловійова та інші. Проте питання нормативно-правового удосконалення організаційної структури відділів прикордонної служби не отримали належного вивчення, що і є метою даної статті.

Структурні підрозділи ВПС, залежно від завдань, що ними виконуються, доцільно поділяти на три види: управління, підрозділи охорони державного кордону, підрозділи забезпечення.

До управління відділу належать: начальник відділу, його заступники, підрозділи з оцінки ризиків та планування, документального забезпечення, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження. До складу управління можуть входити інші посадові особи та підрозділи, як штатні, так і тимчасово створювані [1, с. 13, 14].

До підрозділів охорони кордону відносяться: відділення інспекторів, дільничних інспекторів прикордонної служби, силової підтримки, оперативно-розшукове, кінологічне, (група) технічних засобів охорони державного кордону, застосування системи оптико-електронного спостереження, центр управління службою, прикордонні, інспекторські, радіотехнічні, контролерські пости, прикордонні застави.

Підрозділи забезпечення відділу складаються з підрозділів забезпечення оперативно-службової діяльності, тилового і технічного забезпечення (вузол (група) зв'язку, пост автоматизованих систем управління, група радіаційного, хімічного, біологічного захисту, відділення логістики) [1, с. 13, 14].

Створення ВПС супроводжувалось їх організаційним оформленням шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, що визначали внутрішню структуру. Структура і штат ВПС затверджуються Головою ДПСУ і визначаються залежно від покладених завдань, особливостей ділянки відповідальності та обставин, що склалися на ній [2, с. 3].

Структура ВПС має ієрархічну побудову, тобто складається із системи елементів різного рівня діяльності. У своєму практичному вираженні структура ВПС у взаємозв'язку з вищим органом і його елементами поділяється на три рівні.

Кожен рівень, за винятком першого, складається з кількох ланок. Так, другий рівень складають 11–14 ланки (за кількістю підпорядкованих підрозділів, третій – за обсягом завдань із охорони кордону та кількістю персоналу).

Структура ВПС побудована відповідно до територіального і галузевого функціонування ООДК і на сьогодні є компактною і відносно незалежною, якою вона повинна бути відповідно до чинних норм права [1; 3].

Основною вимогою сучасних перетворень структури підрозділів охорони кордону виступає приведення їх організаційної структури до найбільш повної відповідності з об'єктивно необхідним у нових соціальних умовах змістом управління кордонами.

Відповідно до Інструкції з організаційно-штатної роботи в ДПСУ організаційна структура прикордонних підрозділів повинна розроблятися, виходячи з науково обгрунтованих вимог оптимального поєднання чисельності персоналу, озброєння і техніки для найбільш ефективного їх застосування під час виконання завдань із охорони кордону [4, п. 2.2].

Вихідними даними для розроблення організаційної структури ВПС є їх, призначення, основні завдання та функції; типові нормативи щодо кількості персоналу та норми утримання персоналу [4, п. 2.2]. Проблемою залишається відсутність науково обгрунтованих вимог до побудови структури підрозділів ДПСУ.

Будь-яка система діяльності має свою, спільну для всіх її елементів мету, яку вони прагнуть досягти, об'єднуючи свої зусилля в єдиній організаційно-правовій формі. Але існуюча структура ВПС поки що не може претендувати на бездоганність. По-перше, її недолік полягає у тому, що часто ВПС не забезпечується достатньою кількістю структурних елементів (сил і засобів), які випливають із протяжності ділянки кордону, що охороняється, інтенсивності руху на шляхах міжнародних сполучень, характеру виробничо-господарської діяльності та інших особливостей обстановки на ділянці відповідальності.

По-друге, структура ВПС більше спрямована на організаційно-аналітичну, а не на практичну адміністративну діяльність. Така структура викликає деякі труднощі в ОСД ВПС і відволікає певним чином від виконання основних завдань і функцій.

По-третє, внутрішня побудова ВПС недосконала. Ми підтримуємо точку зору Б.М. Лазарева, що компетенція органів – один із головних факторів, від яких залежить його структура [5, с. 233]. Дана умова в підрозділах охорони кордону не завжди дотримується.

Теорія, практика, результати опитування прикордонників (які види діяльності, що виконує ВПС, менше забезпечені їх структурою? – процесуальна діяльність) та особистий досвід автора свідчать, що для ВПС основною і найбільш вагомою частиною службової діяльності завжди була оперативно-службова та адміністративно-правова діяльність. Сьогодні значне місце відводиться й процесуальній діяльності. Виходячи з цього, у даному напрямку й потрібно вдосконалювати організаційну структуру цих підрозділів.

Підвищення ефективності діяльності ВПС багато в чому залежить від рівня організаційної структури, яка дає можливість забезпечити дійове виконання його цілей, завдань і функцій.

М.В. Корнієнко вважає, що оптимальнішим із точки зору світового досвіду є формування структури за функціонально-регіональним принципом. [6, с. 364, 365].

На сьогодні оперативно-службова діяльність у ВПС здійснюється відповідно до функціонального і фізико-географічного (зонального) принципів організації.

Функціональний полягає у важливому елементі організаційної структури ВПС – спеціалізації (типізації), яка розглядається як ефективна форма розподілу праці і раціональної організації діяльності. Спеціалізація дає можливість зосередження сил і засобів та цілеспрямованого їх використання. Відповідно до завдань, що виконуються відділами, вони поділяються на три типи:

тип «А» – відділи, призначені тільки для здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «Б» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону поза пунктами пропуску, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «В» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону поза пунктами пропуску, здійснення оперативно-розшукової діяльності та запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ [1, с. 6].

Зональний принцип структури ВПС передбачає урахування фізико-географічних умов проходження державного кордону та характеру ділянок відповідальності підрозділів. Наприклад, введення у структуру ВПС на гірсько-лісистій місцевості групи спеціальних технічних засобів охорони державного кордону, на річковій ділянці кордону – відділення рульових мотористів катерів.

На структуру системи, як апарату державного управління, так і ВПС впливають різні об'єктивні та суб'єктивні фактори. Основним з них є зміст діяльності, тобто комплекс функцій адміністративної діяльності. Функції обумовлюють структуру апарату державного управління та конкретних елементів даної системи. З появою нових функцій, наприклад, необхідність оцінки ризиків, відбувається структурне виокремлення у ВПС груп оцінки ризиків.

Разом із тим присутній двосторонній зв'язок між структурою та функціями апарату державного управління. Так, у зв'язку зі зміною методів охорони державного кордону були ліквідовані такі підрозділи, як прикордонні застави (прикордонні комендатури), та створені нові – ВПС.

Структурні реорганізації ВПС мають проводитися за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних їх структурних підрозділів, оскільки раціоналізація апарату державного управління вимагає приведення певних інституцій та численності їх службовців до рівня, який забезпечував би ефективну діяльність [7, с. 16].

Оскільки організаційна структура ВПС формується під впливом зовнішнього середовища і зв'язків, установлених із

окремими її компонентами (у даному випадку – з іншими службами і підрозділами ООДК), то формування організаційної структури ВПС усередині системи ДПСУ обумовлене специфікою і завданнями, що виконуються у взаємодії з іншими правоохоронними органами та підрозділами. При цьому ефективною організаційна структура ВПС буде лише тоді, коли: чітко буде визначено статус системи; розподілені функції, компетенція, повноваження і відповідальність її ланок; регламентовані завдання підрозділів і співробітників; діяльність здійснюватиметься відповідно до формалізованих правил; працівники у системі будуть висококваліфіковані та сумлінні.

Проблема вдосконалення організаційної структури ВПС являє собою досить складне завдання. Перш за все, це пов'язане з тим, що з одного боку, організаційна структура будь-якої служби, підрозділу чи органу повинна бути, якщо це можливо, достатньо простою та економічною, а з іншого – сучасний правовий статус державного кордону та характер пов'язаних з ним правовідносин викликають необхідність структурних реорганізацій підрозділів охорони кордонів. На нашу думку, функціонально-зональний принцип організаційної структури ВПС поки що себе виправдовує та відповідає організаційній структурі підрозділів прикордонної охорони інших держав. До того ж, ефективність будь-якої організаційної структури залежить від ресурсного забезпечення. Особливо це стосується персоналу, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Під час удосконалення організаційної структури будь-якого ВПС недопустимо віддавати які-небудь переваги тим чи іншим підрозділам за рахунок інших. Завдання полягає в тому, щоб проблема організаційної структури завжди вирішувалась на науковій основі, а не за суб'єктивною думкою тих чи інших високопоставлених посадових осіб. Тому вдосконалення організаційної структури одночасно передбачає як усунення організаційного консерватизму, так і постійного бажання до неогрунтованих організаційних змін.

Розвиток фактично всіх держав світу через різні обставини, перш за все, політичні й економічні, супроводжувався процесом удосконалення структур, які здійснюють охорону державних кордонів. На певному етапі таке вдосконалення набувало характеру реформи, що призводило до якісних змін і створення нового прикордонного відомства.

Керівництва сусідніх з Україною держав активно реформували органи прикордонної охорони, наближаючи їх організаційно-штатну структуру до структури правоохоронних формувань із відповідною зміною покладених на них завдань. Послідовно вживалися заходи щодо підвищення ефективності органів прикордонної охорони, насамперед, у сфері боротьби з економічною злочинністю, незаконною міграцією, транскордонною діяльністю організованих кримінальних угруповань і тероризмом на державному кордоні.

Стаття 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» одним із основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України визначає реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури [8].

Як результат протягом останнього десятиріччя ними пройдено шлях від військової структури до правоохоронного органу, що за оцінкою фахівців, найоптимальніше відповідає їх призначенню.

Отже, спроби реформувати структуру ВПС, не змінюючи системних умов діяльності, не забезпечуючи реформування технологічно, фінансово, кадрово, матеріально-технічно тощо, не можуть якісно покращити результати їх діяльності. Зміна структур ВПС, як складової механізму правового регулюван-

ня сфери прикордонної безпеки, повинна відповідати стану та нормативно-правовій визначеності даних суспільних відносин. Функції ВПС не повинні визначатися їх структурою, а завдання і функції повинні визначати структуру підрозділу.

На наш погляд, щоб запобігти необгрунтованим структурам ВПС, вимоги до їх структурної побудови та можливої зміни структури повинні бути нормативно визначені. Сюди слід віднести такі умови: тривала зміна умов обстановки на ділянці державного кордону України, що охороняється, законодавча зміна завдань підрозділів охорони кордону та інші зміни, що тягнуть за собою невідповідність структури та виконуваних ВПС функцій.

У подальшому, для продовження даного наукового дослідження, необхідно зосередити увагу на нормативно-правовому забезпеченні типових організаційних структур підрозділів охорони кордону.

Література:

1. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина I (відділ прикордонної служби): наказ адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.09.2009 р. № 1040 // – Хмельницький: Вид-во нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2010. – 176 с.
2. Говоруха В.В. Призначення, основні завдання відділу Державної прикордонної служби України та його структурних підрозділів / В.В. Говоруха // Науковий вісник ДПСУ. – 2006. – № 4. – С. 3–7.
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
4. Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації Дер-

жавної прикордонної служби України від 20.06.2009 № 456. – К., 2009. – Окреме видання.

5. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. пер. с франц. В.И. Шовкун. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с.
6. Корнієнко М.В. Сучасні засади протидії спеціальних підрозділів ОВС організованій злочинності: монографія / М.В. Корнієнко. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 676 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Битяк Ю.П.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 38 с.
8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Ляшук Р. М. Нормативно-правовое совершенствование организационной структуры отделов пограничной службы

Аннотация. Стаття посвящена нормативно-правовому совершенствованию организационной структуры отделов пограничной службы.

Ключевые слова: структура, пограничная служба, государственная граница.

Liashuk R. Regulatory improvement of the organizational structure of departments of the Border Guard Service

Summary. The article is devoted to regulative legal improvement of the organizational structure of departments of the Border Guard Service.

Key words: structure, border guard service, state border.