

В. К. Плешко,

Південне регіональне управління Державної прикордонної служби України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки.

This article explores issues of governance in the field of border security.

Ключові слова: державний кордон, державне управління, механізми державного управління, національна безпека, прикордонна безпека.

Key words: frontier, public administration, mechanisms of governance, national security, border security.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Актуалізація сучасних викликів та загроз, насамперед таких, як міжнародний тероризм, транскордонна організована злочинність, незаконна міграція та торгівля людьми, контрабандна діяльність та наркотрафік, спонукають провідні країни світу до пошуку консолідованих заходів щодо забезпечення захисту національних інтересів у прикордонній сфері. На сьогодні зазначені заходи проводяться як у двосторонньому, так і у багатосторонньому форматах та є стратегічними пріоритетами для більшості країн світу.

Після розпаду СРСР на пострадянському просторі стратегічного значення набули питання формування ефективних національних механізмів державного управління прикордонною безпекою колишніми радянськими республіками, а нині незалежними державами. За роки незалежності України керівництвом держави вживались комплексні та системні заходи, що були спрямовані на розвиток та удосконалення системи державного управління у прикордонній сфері. Однак сучасні транскордонні виклики та загрози спонукають до суттєвого удосконалення механізмів державного управління прикордонною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про різноманітні підходи до формування ефективних механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки, що перебувають в колі наукових інтересів багатьох українських вчених, які активно розвивають науку державного управління, а саме: В. Горбуліна, М. Литвина, О. Мельникова, В. Рижих, А. Семенченко, А. Сіцінського, Г. Ситника, В. Шамрая та інших. При всіх обсягах та важливості проведених наукових досліджень у сфері державного управління загалом, окремі аспекти щодо формування ефективних механізмів державного управління національною безпекою у прикордонній сфері залишаються вивченими недостатньо і потребують подальших наукових досліджень.

Мета статті — розглянути актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як свідчить аналіз, питання забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері є одним зі стратегічних завдань для органів державної влади України. Сучасна національна стратегія національної безпеки визначає однією із ключових загроз незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування [1, с. 7]. Характеризуючи державний кордон України, зазначимо, що він є одним із найбільших у Європі. Його загальна протяжність складає 6992,98 кілометри, з них сухопутна ділянка — 5637,98 кілометри, морська ділянка — 1355 кілометри, у тому числі:

- з країнами-членами Європейського Союзу — 1390,74 кілометри;
- з державами-учасницями СНД — 4601,24 кілометри;

- по територіальному морю — 1001 кілометр;
- площа виключної (морської) економічної зони України складає 72 658 квадратних кілометрів.

Наша держава межує с 7 країнами, 4 з яких є членами Європейського Союзу. Зазначимо, що Україна, починаючи з 2004 року, здійснює комплексні заходи із забезпечення безпеки власного державного кордону із зовнішнім кордоном Європейського Союзу.

На сьогодні у договірно-правовому відношенні оформлено лише 23 відсотка державного кордону України, а саме: українсько-польський, українсько-словацький, українсько-угорський та українсько-румунський ділянки державного кордону України, що були встановлені ще за часи СРСР. Завдяки активним дипломатичним зусиллям, що здійснювались українською стороною упродовж 90-х років минулого сторіччя, було

укладено низку міжнародних нормативно-правових актів із вищезазначеними країнами. На міждержавному рівні було підтверджено лінію державного кордону, що була встановлена за часів Радянського Союзу, між Україною та Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою та Румунією. Водночас більшість державного кордону України (це майже 77 відсотків) не оформлені у договірно-правовому відношенні. Найбільш необлаштованими є ділянки державного кордону з колишніми радянськими республіками, а нині суверенними державами: Російською Федерацією (протяжність спільного кордону — 2295 кілометрів), Республікою Молдова (протяжність спільного кордону — 1222 кілометри) та Республікою Білорусь (протяжність спільного кордону — 1084 кілометри). Динаміка переговорного процесу свідчить, що вище керівництво Російської Федерації та Республіки Білорусь не зацікавлене у завершенні процесу договірно-правового оформлення спільних з Україною ділянок державного кордону. На сьогодні зволікання з процесом завершення договірно-правового оформлення кордону з нашою країною використовується російською та білоруською сторонами з реалізацію намірів щодо територіального розмежування на свою користь. Зазначимо, що довготривалий переговорний процес та політична неврегульованість питань договірно-правового оформлення державного кордону України суттєво загрожує національній безпеці України, а саме:

- 1) перешкоджає реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію;
- 2) використовується певними політичними колами суміжних країн з метою реалізації власних питань щодо перегляду державно-територіального статусу території України;
- 3) дає можливість висунути до України територіальні претензії з боку суміжних держав;
- 4) створює небезпеку ескалації регіональних конфліктів біля кордонів України;
- 5) не дозволяє ефективно протидіяти протиправній діяльності на кордоні;
- 6) створює передумови для суспільних акцій з проявами сепаратизму.

Водночас сучасні транскордонні виклики та загрози національній безпеці України у прикордонній сфері зумовлюють необхідність удосконалення механізмів державного управління. Процес передбачає: удосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України на державному, міждержавному та міжнародному рівнях; створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; реалізацію комплексних заходів з облаштування та реконструкції державного кордону; розвиток інтелектуального та кадрового потенціалу прикордонного відомства; міжнародну кооперацію та співпрацю з питань безпеки кордону.

У ході реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію [2] особливої актуальності набирає питання ефективної діяльності прикордонного відомства України в інтересах захисту зовнішнього кордону Європейського Союзу. Реалізація цього стратегічного завдання потребує суттєвого удосконалення механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки України із врахуванням кращих європейських практик. Як свідчить аналіз, питання запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері безпеки державних кордонів є одним зі стратегічних для більшості країн Європейського Союзу. За результатами аналізу встановлено, що європейські стратегії прикордонної безпеки передбачають реалізацію трьох основних концепцій:

— перша — запровадження єдиної політики Європейського союзу з питань реалізації консолідованих заходів щодо зміцнення прикордонної безпеки;

— друга — створення багаторівневої стратегії прикордонної безпеки;

— третя — запровадження інтегрованої системи прикордонного менеджменту.

Сучасні європейські стратегії прикордонної безпеки спрямовані на:

- 1) створення ефективних національних, міждержавних та міжнародних механізмів управління у прикордонній сфері;
- 2) забезпечення високого рівня безпеки громадян та вільного пересування через кордони;
- 3) створення дієвої системи протидії транскордонним викликам та загрозам, насамперед міжнародному тероризму та незаконній міграції;
- 4) запровадження наднаціональної системи аналізу ризиків та кримінального аналізу у прикордонній сфері;
- 5) запровадження ефективної міждержавної співпраці з питань безпеки кордону;
- 6) запровадження ефективного прикордонного контролю та візової політики на зовнішніх кордонах Європейського Союзу;
- 7) гармонізація національних законодавств з прикордонних, імміграційних, візових та інших прикордонних питань;
- 8) проведення спільних міжнародних операцій та інших скоординованих заходів з протидії протиправній діяльності на кордонах;
- 9) підготовка за єдиними стандартами персоналу у галузі безпеки кордону.

Враховуючи вищенаведене, зазначимо, що питання запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки є стратегічним для внутрішньої та зовнішньої політики провідних країн світу. Водночас механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки, що створені на сьогодні в Україні, не спроможні достатньо ефективно протидіяти глобальним викликам та загрозам у прикордонній сфері. Однією з головних причин цього є низька ефективність діяльності органів державної влади (особливо на регіональному рівні) й органів місцевого самоврядування з адекватного реагування на сучасні виклики та загрози у цій сфері. Як зазначено Головою Державної прикордонної служби України, доктором наук з державного управління Миколою Михайловичем Литвином, "...актуальною залишається проблема розмежування окремих складових національної безпеки, зокрема прикордонної. Її ключові поняття чітко не окреслені, що ускладнює визначення предмету дослідження, проведення точного аналізу та підготовку відповідних рекомендацій" [3, с. 244]. На думку керівника прикордонного відомства України, "спираючись на офіційне визначення національної безпеки, наведене в Законі України "Про основи національної безпеки України", офіційну точку зору, прийняту в науковому обігу, можна визначити прикордонну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкода, а, навпаки, створюються умови для реалізації їх інтересів, пов'язаних із свободою пересування через державний кордон, оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомірна діяльність з усунення причин їх виникнення" [3, с. 245].

Розглядаючи теоретичні аспекти прикордонної безпеки, відзначаємо недостатнє теоретико-методологічне обґрунтування та наукова розробка зазначеної проблематики, в яких:

— існують спрощені погляди на питання безпеки та управління державним кордоном;

— піддається сумніву необхідність надійної охорони державного кордону в умовах актуалізації сучасних викликів та загроз;

— мають місце ідеї щодо "прозорості державного кордону";

— на національному рівні відсутня загальноприйнята дефініція прикордонної безпеки;

— недостатньо враховуються геополітичні реалії та їх вплив на прикордонну безпеку України.

У цьому контексті існує нагальна потреба в проведенні ґрунтовних наукових досліджень, що спрямовані на запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки. Досліджуючи особливості формування механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки, зазначимо, що вони мають бути спрямовані на:

1) забезпечення суверенітету, недоторканності й територіальної цілісності держави;

2) вдосконалення національного законодавства з прикордонних, міграційних та правоохоронних питань;

3) захист національної безпеки на державному кордоні, економічних, політичних та військових інтересів держави;

4) реалізацію ефективної державної політики у прикордонній сфері;

5) всебічний аналіз глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері та вжиття адекватних заходів з їх мінімізацією;

6) забезпечення прав і свобод громадян при перетинанні державного кордону;

7) підвищення ефективності протидії сучасним транскордонним викликам та загрозам, забезпечення непорушності державного кордону;

8) удосконалення діяльності контрольних служб, розвиток кадрового та інтелектуального потенціалу персоналу, що здійснюють діяльність на кордоні;

9) удосконалення діяльності суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки держави;

10) вдосконалення чинного законодавства та правових інструментів боротьби зі злочинами терористичної спрямованості, організованою злочинністю та корупцією на державному кордоні.

Актуальними питаннями державного управління у сфері прикордонної безпеки на сучасному етапі державотворення, на нашу думку, будуть наступні:

По-перше, необхідність суттєвого удосконалення механізмів державного управління з метою завершення процесу договірно-правового оформлення державного кордону України. Процес передбачає формування єдиної державної політики, що спрямована на:

— завершення договірно-правового оформлення державного кордону з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

— врегулювання питань встановлення державного кордону в Азовському морі та Керченській протоці з Російською Федерацією;

— укладання базових договорів про режим державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

— удосконалення міждержавної нормативно-правової бази з нагальних питань прикордонного співробітництва.

По-друге, нагальна потреба у удосконаленні національного законодавства з прикордонних питань. Це завдання має бути реалізоване шляхом удосконалення чинних національних нормативно-правових актів з питань прикордонної безпеки.

По-третє, необхідно реалізувати комплекс заходів з метою запровадження сучасної системи інтегрованого управління кордонами, яка передбачає:

— координацію діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону;

— забезпечення охорони державного кордону, пропуску в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і товарів, провадження інформаційної та оперативно-розшукової діяльності, проведення аналізу ризиків та здійснення запобіжних заходів;

— провадження суб'єктами інтегрованого управління кордонами діяльності із запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) транскордонних злочинів;

— створення чотирьохрівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

— забезпечення міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва.

Зазначені заходи мають відбуватись у відповідності до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р "Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами" [4].

По-четверте, необхідне суттєве удосконалення діяльності органів державної влади України, до компетенції яких відносяться питання забезпечення прикордонної безпеки. Необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на забезпечення належної координації та взаємодії суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки, розробити сучасні стандарти та підходи до інтегрованого управління кордоном та визначити їх основні принципи. Процес має відбуватись у форматі роботи єдиного державного органу, що у відповідності до законодавства України здійснює координуючу роль в питаннях державного кордону — Державної прикордонної служби України [5].

По-п'яте, необхідне запровадження єдиної державної програми, що має бути спрямована на створення організаційних, соціальних, правових, виховних та матеріально-технічних та інших передумов для формування високопрофесійного персоналу контролюючих органів, здатних ефективно протидіяти сучасним викликам та загрозам у прикордонній сфері.

ВИСНОВОК

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що питання удосконалення механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки є вкрай актуальним науковим завданням. Від успішного розв'язання зазначеного питання залежатиме ефективність державної політики у сфері національної безпеки України та реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію.

Перспективою подальших розвідок даної проблеми є науковий аналіз європейського та світового досвіду державного управління у сфері прикордонної безпеки.

Література:

1. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. — 2003. — 30 липня.

2. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" // Офіційний Вісник України. — 1998. — № 24 від 02.07.98.

3. Литвин М.М. Шляхи реалізації правоохоронних функцій державної прикордонної служби України // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. — № 43. — ч.2. — 244 с.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р "Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами" [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR102031.html.

5. Закон України про державний кордон України // Голос України. — 1991. — 18 грудня.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

7. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.

Стаття надійшла до редакції 28.12.2011 р.