

УДК 351.746

І. Савенко

## НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

**Розкрито теоретичні підходи до розуміння поняття державного регулювання прикордонної служби в Україні. Розглянуто основні чинники, які зумовлюють необхідність державного регулювання прикордонної служби України, його ознаки та функції. Визначено механізми державного регулювання прикордонної служби та подано їх короткий характеристику.**

**Ключові слова:** державне регулювання, прикордонна служба, механізми, охорона державного кордону.

Українська держава нині переживає складний трансформаційний період – докорінно змінюються базисні засади суспільства, здійснюється формування незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. Важливим чинником формування державності України є формування ефективної системи державного регулювання суспільних процесів, що забезпечуватиме її цілісність, недоторканність та суверенітет. Тому особливої актуальності набуває пошук шляхів покращення державного регулювання прикордонної служби, основним завданням якої є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України.

Окремі аспекти статусу державного кордону розглянуто в роботах 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 теоретичні підходи щодо розуміння суті державного регулювання прикордонної служби недостатньо висвітлені у науковій літературі з державного управління. Наприклад, не вироблено єдиної точки зору щодо поняття “державне регулювання прикордонної служби”, недостатньо повно дослідженими є і питання охорони та недоторканності державного кордону, яке безпосередньо повинно стосуватися домінуючої ролі держави у вирішенні цієї проблеми.

Мета статті – визначення розуміння поняття державного регулювання прикордонної служби в Україні та обґрунтування механізмів його реалізації.

Державне регулювання прикордонної служби України можна визначити як сукупність інструментів, таких як закони, формальні та неформальні розпорядження і допоміжні правила, за допомогою яких держава в особі центральних та місцевих органів влади встановлює вимоги до суб'єктів, що здійснюють діяльність у сфері забезпечення цілісності та недоторканності державного кордону і таким чином виконують поставлені перед ними цілі та завдання державних органів влади. За допомогою визначених методів, важелів та інструментів держава спрямовує діяльність органів прикордонної служби у напрямі, який необхідний для здійснення їх функцій та повноважень у рамках національних інтересів, тобто вона створює

умови для функціонування цих суб'єктів в напрямі, за яким буде відбувати розвиток прикордонної служби загалом.

Необхідність державного регулювання прикордонної служби зумовлена низкою чинників, які зображені на рис. 1.



Рис. 1. Основні чинники, які зумовлюють необхідність державного регулювання прикордонної служби України

Вихідні позиції розвитку державного регулювання визначаються необхідністю надання системності перетворенням у прикордонній сфері, зосередження основної уваги на інституційно-правових та адміністративно-процесуальних аспектах інституту прикордонної служби. При цьому державне регулювання прикордонної служби має бути не тільки результативним, стабільним та ефективним, а й гарантувати демократичне спрямування взаємовідносин державного апарату та працівників прикордонної служби з громадянами, організаціями громадянського суспільства та міжнародними інституціями.

Ознаками державного регулювання прикордонної служби можна визначити такі:

- державно-владне спрямування такого регулювання;
- прояв внутрішньої функції держави щодо регулювання суспільних процесів у країні;
- підтримка в певному режимі системи функціонування органів прикордонної служби;
- регулювання доходів та витрат органів прикордонної служби;
- розробка та впровадження заходів організаційного, адміністративного, правового та економічного спрямування для управління та контролю за функціонуванням прикордонної служби.

Державне регулювання прикордонної служби виконує певні функції, які є логічним продовженням функцій держави, їх конкретизацією. Основні з них зазначені в табл. 1.

Таблиця 1

Основні функції державного регулювання прикордонної служби України

№ з/п	Функції	Їх характеристика
1	<b>Цільова</b>	Визначення цілей, пріоритетів і основних напрямків розвитку прикордонної служби
2	<b>Стимулююча</b>	Формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність органів прикордонної служби і стимулювати процеси, що здійснюються у сфері охорони державного кордону, у бажаному для суспільства напрямку
3	<b>Нормативна</b>	Встановлення державою за допомогою нормативно-правових актів певних правил діяльності органів прикордонної служби та визначення їх правового простору
4	<b>Соціальна</b>	Регулювання державою соціальних відносин між працівниками прикордонної служби, забезпечення соціального захисту та соціальних гарантій державних службовців
5	<b>Контролююча</b>	Здійснення державного нагляду і контролю за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів персоналом прикордонної служби

Однією з найважливіших функцій державного регулювання прикордонної служби є забезпечення контролю і нагляду за реалізацією державної політики та спеціального законодавства у прикордонній сфері. Йдеться, насамперед, про посилення надвідомчого контролю та нагляду щодо всіх органів прикордонної служби незалежно від рівня їх підпорядкування.

Раціонально побудована система державного регулювання прикордонної служби має виконувати і більш загальні завдання, а саме: забезпечити формування таких політичних і правових передумов, що стимулюють необхідність у постійному вдосконаленні функціонування органів прикордонної служби шляхом структурної модернізації, заходів, що дають змогу вести активну боротьбу з корупцією, бюрократизмом і закритістю. Іншими словами, ефективне державне регулювання прикордонної служби повинно забезпечити:

- облаштування державного кордону та його технічне оснащення;
- підвищення спроможності компетентних органів протидіяти сучасним загрозам та викликам;
- створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва;
- використання транзитного потенціалу України та інтеграцію України у співтовариство європейських держав.

Метою державного регулювання прикордонної служби є запровадження динамічних змін в інституціональній системі державного управління прикордонням шляхом забезпечення системного спрямування та програмно-цільового підходу до надання управлінських послуг на основі професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни працівників прикордонної служби, законності, результативності, раціональності та ефективності їх праці.

Із урахуванням цього основними цілями удосконалення державного регулювання прикордонної служби можна вважати:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян;

- охорону конституційного устрою та цілісності і недоторканності України;
- створення і забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;
- забезпечення ефективного функціонування апарату прикордонної служби.

Державне регулювання прикордонної служби повинно здійснюватися у контексті подальшого її реформування відповідно до завдань, визначених Президентом України. Його розвиток має передбачати послідовне вдосконалення систематизованих за напрямками та етапами механізмів, спрямованих на покращення функціонування органів прикордонної служби.

Загалом, основними його механізмами можна визначити такі:

- організаційний;
- правовий;
- управлінський;
- ресурсний;
- комунікаційний.

Забезпечення ефективного державного регулювання прикордонної служби неможливе без удосконалення функціональної та формування організаційно-методичної вертикалі управління, що забезпечить єдину реалізацію норм права у прикордонній сфері України та в усіх її органах, незалежно від рівня управління. Тому організаційний механізм повинен бути основою державного регулювання прикордонної служби.

На сьогодні багато розмов точиться навколо удосконалення її організаційної структури, що насамперед повинно стосуватися оптимізації структури прикордонного відомства. Такі перетворення мають відбуватися з урахуванням вимог сьогодення та передбачати створення ефективної системи реагування та оперативного прийняття рішень і особистої відповідальності кожної посадової особи.

Структурні зміни повинні відбуватися одночасно з покращенням кадрового забезпечення органів прикордонної служби. Як зазначає Голова Держприкордонслужби, у фокусі діяльності усіх систем відомства повинен бути прикордонник – його професійна підготовка та комплекс питань соціального забезпечення, а також безпека громадян, що слідує через державний кордон та дотримання їхніх прав і свобод [1].

Потрібно звернути увагу на той факт, що працівники прикордонної служби України під час виконання покладених на них обов'язків, як визначено у ст. 24 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, є представниками влади [2]. Аналіз чинного законодавства підтверджує тезу про те, що суб'єктом правовідносин, пов'язаних із проходженням служби, є держава. Так, у п. 12 Положення про проходження служби зазначено, що “встановлення, зміна або припинення правових відносин військовослужбовців з державою... оформлюється письмовими наказами” [3].

З огляду на це, на рівні держави важливо забезпечити достатню професійну підготовку працівників прикордонної служби, які повинні виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави і суспільства та забезпечувати цілісність і недоторканність території України. Забезпечення прикордонної служби висококваліфікованими кадрами повинно базуватися на ефективній системі підготовки персоналу, яка здійснюватиметься на базі відомчих навчальних закладів та матиме за мету цільову переорієнтацію на військову складову. Також необхідно створити систему професійного психологічного добору фахівців та психологічного супроводу їх діяльності, для чого потрібно сформувати підрозділи психологічної служби і відповідну базу даних психологічних характеристик, а

також забезпечити функціонування сучасних систем психологічного добору кандидатів, індивідуального консультування співробітників та надання психологічної допомоги.

Подальший розвиток державного регулювання прикордонної служби повинен відбуватися одночасно з проведенням правової реформи, тому правовий механізм його реалізації має стосуватися вдосконалення законодавчої бази функціонування прикордонної служби, яке повинно передбачати:

- адаптацію прикордонного законодавства України до законодавства Євросоюзу;
- надання Державній прикордонній службі ширших повноважень, зокрема в галузі адміністративної та правозастосовної діяльності;
- удосконалення нормативного регулювання оперативної діяльності, механізму відповідальності за порушення прикордонного законодавства та участі прикордонників у кримінальному судочинстві;
- створення нормативної бази для реформування Морської охорони з покладенням на неї додаткових функцій у сфері охорони довкілля та рятування на водах [4].

Доцільно зазначити, що сфера прикордонної служби як системний правовий інститут регулюється правовими нормами різних галузей права, тому необхідно провести кропітку і системну роботу щодо приведення законодавства до єдиних стандартів, які регулюватимуть сферу прикордоння.

Також треба наголосити на тому, що зміни повинні торкнутися не лише нормативних актів загальнодержавного значення, але й відомчих документів, які мають відношення до розподілу повноважень органів управління. Зокрема, це має стосуватися закріплення принципу субсидіарності – коли вищі органи управління матимуть право і будуть втручатися у діяльність нижчих управлінських ланок лише у разі, коли тим не вистачатиме сил, ресурсів чи повноважень.

Наріжним каменем управлінського механізму має стати посилення охорони державного кордону, особливо тієї його частини, яка межує з Російською Федерацією. За роки незалежності прикордонні війська реформували у службу з контрольними функціями, в чому експерти вбачають одну з причин нинішньої незахищеності кордону та проникнення бойовиків до України. Як припускають експерти, помилковим було рішення послабити силові потужності прикордонників на користь контрольних функцій.

“Перехід на стандарти ЄС у питанні контролю кордону можна було проводити й без послаблення силової складової прикордонної служби. Необхідно було мати певний контингент для контролю кордону, а певний – для захисту”, – наполягає М. Сунгуровський, директор військових програм центру Разумкова. З ним погоджується А. Лопата, екскерівник Генштабу Збройних сил України: “Найгірше, що після реформи прикордонники зняли з себе обов’язок охорони і оборони кордону” [5].

З огляду на це, модернізація охорони кордону повинна ґрунтуватися на сучасних можливостях адекватного реагування на нові військові загрози з боку сусідньої держави. Водночас питання надійності охорони кордону поряд із динамікою розвитку економіки є одним із пріоритетних для вступу України до Європейського Союзу і повинно передбачати створення сучасної інтегрованої системи охорони кордону та суверенних прав України як на суші, так і в її виключній (морській) економічній зоні, тобто створення нової моделі Морської охорони, розроблення та прийняття програми кораблебудування; оновлення парку авіаційної техніки.

Не менш важливим завданням держави повинно бути боротьба з корупцією в органах прикордонної служби. Знищення цього явища повинно стосуватися кожного

працівника та усіх сфер діяльності відомства, а сам процес має стати одним із важливих пріоритетів у політиці управління кордонами.

Управлінський механізм повинен передбачати і зміну підходів до управління кадрами на базі принципу децентралізації, які мають ґрунтуватися на впровадженні сучасних досягнень менеджменту, передачі частини повноважень органів вищого рівня на нижчі рівні управління і пошуку особистісних підходів до кожного працівника органів прикордонної служби.

Повинні реформуватися підходи до проходження служби у прикордонній службі. Так, механічна ротація особового складу засвідчила свою недосконалість, тому основою побудови нової системи мають бути принципи ініціативності і відповідальності посадової особи – ті, хто відданий справі, сумлінно виконує свої обов'язки, не зловживає службовим становищем, дотримується статутних вимог, виконуватиме обов'язки незалежно від терміну перебування на посаді.

Ресурсний механізм повинен забезпечувати виконання державою кількох важливих взаємопов'язаних завдань: достатнє і ефективне забезпечення діяльності прикордонної служби фінансовими, технічними ресурсами, інженерним облаштуванням кордону тощо та підвищення якісного забезпечення трудовими ресурсами шляхом виховання патріотизму в особовому складі.

Покращення забезпечення фінансовими ресурсами повинно передбачати розробку цілісної фінансової політики в галузі охорони державного кордону, яка враховуватиме усі аспекти діяльності військових частин та органів прикордонної служби. Важливим завданням держави повинно стати забезпечення працівників прикордонної служби заробітною платою, адекватною до умов сьогодення, яка стане одним із важелів впливу на персонал і керівництво прикордонних органів щодо запобігання корупції.

Для ефективної роботи прикордонної служби необхідно забезпечити якісне і достатнє інженерне облаштування та утримання кордону; технічне переоснащення, створення системи ремонту, обслуговування техніки на основі укладення державних контрактів. Також потрібно запровадити пільгове та іпотечне кредитування для забезпечення прикордонників житлом, створення фонду службового житла. Таке ресурсне забезпечення необхідно здійснювати за принципом децентралізації: керівництву на місцях надати широкі повноваження розпорядників коштів за місцем розташування підрозділів, а на центральному рівні залишити тільки закупівлю озброєння, техніки та паливно-мастильних матеріалів.

Забезпечення трудовими ресурсами повинно враховувати і психологічно-ідеологічний аспект. Створення цілісної системи патріотичного виховання особового складу матиме за мету формування нової ідеологічної концепції служби на основі національних досягнень, вірності українському народові та військовій присязі.

Комунікаційний механізм має передбачати розвиток демократичного цивільного контролю. З метою забезпечення відкритості діяльності прикордонного відомства по всій вертикалі доцільно сформувати розгорнуту мережу громадських приймалень та телефонів довіри, а при Голові Держприкордонслужби забезпечити роботу громадської колегії.

Удосконалення зазначених механізмів державного регулювання прикордонної служби забезпечить:

– новий якісний рівень забезпечення прикордонної безпеки та ефективність здійснення прикордонної політики України;

– самодостатність Державної прикордонної служби як правоохоронного органу європейського типу;

– удосконалення співробітництва з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, прикордонними відомствами іноземних держав, міжнародними організаціями;

– формування належного розуміння у громадськості значення охорони державного кордону.

Формування дієвої системи державного регулювання прикордонної служби – досить тривалий процес, протягом якого безумовно з’являться чинники, що вимагатимуть певної корекції первинних планів. До першочергових завдань, що мають бути здійснені найближчим часом, належать:

– удосконалення законодавства щодо функціонування прикордонної служби;

– забезпечення стабільності діяльності прикордонної служби та професіоналізму її кадрів;

– суттєве поліпшення ресурсного та комунікаційного забезпечення прикордонної служби;

– суттєве удосконалення умов оплати праці працівників прикордонної служби;

– забезпечення дієвого контролю в системі прикордонної служби, зокрема заходів щодо боротьби з корупцією та іншими зловживаннями.

Підсумовуючи все викладене, стратегічними перспективними завданнями державного регулювання прикордонної служби України повинні бути:

– запровадження європейських стандартів в охороні державного кордону;

– сприяння пасажирському і транспортному сполученню через кордон;

– участь у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю та контроль криміногенної ситуації у прикордонні;

– ефективна протидія незаконному розповсюдженню зброї масового знищення і засобів терору, наркотрафіку, незаконній міграції, торгівлі людьми та іншим ризикам у сфері прикордонної безпеки;

– удосконалення існуючої системи взаємодії правоохоронних органів як всередині держави, так і їх міжнародної співпраці;

– розвиток та удосконалення прикордонного законодавства України та адаптація нормативно-правової бази регулювання діяльності прикордонної служби до стандартів Європейського Союзу;

– подальше удосконалення оперативно-службової діяльності прикордонної служби та приведення її у відповідність до європейських стандартів. Узагальнення результатів проведення експерименту та подальше розгортання відділів та впровадження їх в оперативно-службову діяльність прикордонної служби.

### **Висновки**

Отже, здійснення ефективного та дієвого державного регулювання прикордонної служби забезпечить реалізацію стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, сприятиме розвитку Державної прикордонної служби як самодостатнього правоохоронного органу та посилить його роль у зміцненні державних кордонів і протидії транскордонній та транснаціональній злочинності.

Перспективою подальших досліджень у сфері аналізованої проблематики є потреба здійснення комплексних наукових досліджень, які повинні бути спрямовані на вивчення питань щодо забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері.

### Література

1. Колегія Держприкордонслужби розглянула основні напрямки подальшого реформування [Електронний ресурс] / Офіційний сайт державної прикордонної служби. — Режим доступу : [http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news\\_5332.htm](http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news_5332.htm).
2. Про Державну прикордонну службу України [Текст] : Закон України № 661-IV від 03.04.2003 р. — Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2003. — С. 19—43.
3. Про затвердження Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України № 1115/2009 від 29.12.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 55 — Ст. 1017.
4. Литвин М. М. Стратегія розвитку державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] / М. Литвин. — Режим доступу : [dpsu.gov.ua/upload/file/14.doc](http://dpsu.gov.ua/upload/file/14.doc).
5. Демілітаризація прикордонної служби: наслідки реформ [Електронний ресурс] / Офіційний сайт ВВС України. — Режим доступу : [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/06/140616\\_border\\_reform\\_vc](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/06/140616_border_reform_vc).

I. Savenko

### DIRECTIONS FOR GOVERNMENT REGULATION OF THE BORDER GUARD SERVICE

**Theoretical approaches to understanding the concept of state regulation of the Border Guard Service of Ukraine are revealed. The main factors that determine the need for state regulation of the Border Guard Service of Ukraine, its features and functions are presented. Mechanisms of state regulation of the border guard service are determined and their brief description is given.**

**Key words: government regulation, border guard service, mechanisms, protection of state border.**