

Мишаковський Віктор Юрійович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

**ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ:
ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті узагальнено вітчизняний досвід проведення реформування державної прикордонної служби України. Здійснено аналіз доцільності створення прикордонного загону першої категорії. Визначено ефективність застосування в охороні кордону регіональними управліннями наявних сил та засобів. Окреслено проблемні питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, інтегрована система охорони державного кордону, ефективність, організаційна структура, прикордонний загін, реформування, державне управління.

Mishakovsky Victor

**STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE: EFFECTIVENESS
OF RESTRUCTURING**

The article summarizes the experience of the domestic restructuring of the State Border Service of Ukraine. The suitability of establishing border unit of the first category was analyzed. The efficiency of border control in the regional offices of the available forces and means was specified. The problem issues for further research were defined.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, an integrated system of state border protection, efficiency, organizational structure, the border force, reform, public administration.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА УКРАИНЫ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

В статье обобщен отечественный опыт проведения реформирования государственной пограничной службы Украины. Осуществлен анализ целесообразности создания пограничного отряда первой категории. Определена эффективность применения в охране границы региональными управлениями имеющихся сил и средств. Очерчены проблемные вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба Украины, интегрированная система охраны государственной границы, эффективность, организационная структура, пограничный отряд, реформирование, государственное управление.

Постановка проблеми. Вплив глобалізаційних процесів позначається на всіх, без винятку, сферах суспільного життя. Щонайперше, відбувається серйозна трансформація системних характеристик державного управління. Змінюються не лише його цілі, організаційна та функціональна структури, співвідношення прямих та зворотних зв'язків між системними компонентами, а й вся сучасна система координат існування державного управління. Адже забезпечення ефективного економічного розвитку української держави та підтримка її обороноздатності є очевидною.

Одним із найважливіших напрямів державної політики національної безпеки є забезпечення недоторканності кордонів: запобігання спробам порушень державного кордону і територіальної цілісності. Відтак, в умовах розбудови незалежної Української держави, поступової її інтеграції у геополітичний простір важливого значення набуває питання функціонування такої системи охорони державного кордону, яка б повністю відповідала вимогам сьогодення щодо максимального забезпечення економічних інтересів людини й держави на кордоні.

Потреба підвищення рівня національної безпеки на державному кордоні актуалізує нагальність реформування всієї системи забезпечення охорони державного кордону, переведення її із суто військової у невійськову сферу. Адже формування сучасного правоохоронного органу європейського типу потребує постійного покращення результативності прикордонної служби як шляхом подальшого розвитку інтегрованої системи охорони державного кордону, так і впровадження інноваційних підходів, удосконалення системи підготовки та роботи з персоналом, взаємодії з громадянським суспільством на засадах відкритості та прозорості діяльності відомства для демократичного цивільного контролю, доступу до публічної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжна та вітчизняна наука управління охоплює різні напрями, теоретичні та методологічні напрацювання щодо дослідження проблем прикордонної безпеки в контексті національної безпеки України, побудови сучасної прикордонної архітектури Європейського союзу, рекомендації з яких широко використовуються на практиці. Вони висвітлені в працях багатьох вчених: У. Буркхольдера, І. Лайтенена, І. Васильчука, Б. Клименка, В. Ліпкана, М. Литвина, В. Ляшенко, А. Махнюк, О. Мельникова, О. Перехреста, В. Половнікова, В. Процика, Д. Хруста та ін.

Зокрема, А.С.Сіцінським достатньо ґрунтовно здійснено науково-теоретичне обґрунтування психологічних закономірностей, механізмів, умов та особливостей, що детермінують ефективність діяльності керівного складу у сфері охорони державного кордону. Детальний розгляд регіональних особливостей реалізації завдань інтегрованого управління кордонами на міждержавному та міжнародному рівнях є предметом розгляду О.Г. Мельникова та С.О. Морозова. Спектр наукових пошуків В.В. Залож, А.В. Коляденко охоплює коло проблемних питань побудови системи методів управління оперативно-службовою та повсякденною діяльністю в органах Державної прикордонної служби. Щодо особливостей використання оперативно-розшукової діяльності в охороні Державного кордону України, то їх дослідженню присвячені праці Б.М. Олексієнка та В.В. Половнікова.

Віддаючи належне здобуткам вчених, та з огляду на актуальність зазначеної проблеми, недостатність систематизованих теоретичних і методичних розробок проблемних питань реформування прикордонної служби на сучасному етапі розвитку, соціальну затребуваність вирішення питань забезпечення охорони державного кордону, обрано тему та визначено структуру даного дослідження.

Завданням даної статті є узагальнення вітчизняного досвіду проведення реформування Державної прикордонної служби України, на основі якого здійснено аналіз доцільності створення прикордонного загону першої категорії та визначено ефективність застосування в охороні кордону регіональними управліннями наявних сил та засобів.

Виклад основного матеріалу. Розбудова національного прикордонного відомства, вирішення широкого кола питань забезпечення охорони державного кордону відбувається одночасно із утвердженням української державності. Аналіз нормативно-правових джерел, наукової літератури надає змогу виокремити чотири етапи такої розбудови:

- 1991–1993 рр. – період утворення і становлення Прикордонних військ шляхом вирішення екстрених питань (відбувалось напрацювання мінімально необхідної нормативно-правової бази, формування та комплектування організаційно-штатної структури, організація прикордонного контролю тощо) [5, 6];
- 1994–1999 рр. – етап розбудови, який характеризується формуванням і затвердженням ідеології охорони державного контролю, виконанням завдань, визначених Комплексною програмою розбудови Державного кордону України [9];
- 2000–2005 рр. – час реформ, протягом якого тривала підготовка щодо реформування Прикордонних військ у правоохоронний орган спеціального призначення: переосмислювалися підходи до організації системи охорони державного кордону, велися пошуки оптимальної структури органів управління та охорони кордону [10];

- 2005 рік і до нинішнього часу – продовження реформаційних процесів у відповідності до Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року та Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» [8].

Фактично, від побудови кордону за зразком радянських часів (за лінійним принципом, який потребує залучення значних людських та матеріальних ресурсів) відбувся поступовий перехід до впровадження у практику, (починаючи з 2001 року) принципово нової моделі охорони державного кордону, яка базується на нарощуванні та удосконаленні функціонування системи збирання інформації про обстановку на кордоні та підвищенні ефективності її реалізації мобільними і раптовими діями прикордонних патрулів. А вже із серпня 2004 року із апробацією нового Статуту Державної прикордонної служби з охорони Державного кордону України було остаточно запроваджено модель охорони державного кордону в оперативно-службову діяльність прикордонних загонів, комендатур та прикордонних застав, закріплено побудову охорони кордону на ділянках їх відповідальності. Статут визначив базові елементи сучасної моделі охорони кордону та механізм їх реалізації через впровадження нових форм, методів та способів несення прикордонної служби. Адже в їх основу було покладено постійний контроль за обстановкою, своєчасна реалізація інформації про протиправну діяльність, комплексне використання сучасних технологій, мобільне реагування на зміни обстановки та активна оперативно-розшукова робота [1, с.38 – 39].

Серед головних сучасних завдань розбудови Державної прикордонної служби України є удосконалення заходів із формування державного кордону. А саме: продовження реформаційних процесів, виконання завдань, передбачених в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» [11]. Згідно з якою всі заходи передбачається виконати у три етапи. Перший з них завершено у 2008 році: відбулося удосконалення нормативно-правової бази,

запровадження нової організаційно-штатної структури, реформування системи управління, формування відділів прикордонної служби, створення нової моделі Морської охорони.

Зокрема, у цей час було запроваджено нову організаційну структуру Державної прикордонної служби України, яка відповідає функціям прикордонного відомства, дає змогу збалансувати структуру, чисельність та можливості всебічного забезпечення із завданнями, які ним виконуються, оптимально перерозподілити та більш раціонально використовувати персонал в інтересах охорони державного кордону. В цілому це сприяло переходу на чотирирівневу систему управління, яка забезпечує необхідну якість управління службою [2, с. 27–31]:

- адміністрація Державної прикордонної служби України;
- регіональні управління;
- орган охорони кордону;
- відділ прикордонної служби.

Створена вертикаль центрів управління чітко розмежовує функції, завдання та повноваження на різних рівнях управління, що надало змогу ліквідувати дублювання діяльності структурних ланок управління. Тобто, вжиті заходи із удосконалення структури органів управління, охорони кордону та забезпечення надали змогу наблизити їх співвідношення до європейських стандартів. Адже при формуванні системи центрів було оптимально враховано новітні підходи у сфері управління, використано можливості прикордонного менеджменту та впроваджено сучасні програмні розробки та інформаційні технології. Це сприяло здійсненню безперервного управління службою та кордоном через здійснення постійного контролю за виконанням завдань, визначених Законом України «Про державну прикордонну службу України» [4].

Другий етап реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року розрахований на три і роки і має шість чітко визначених пріоритетів [3, 10]:

- продовження процесу формування інтегрованої системи охорони кордону, становлення відділів прикордонної служби та розгортання нової системи управління службою;
- запровадження сучасної системи підготовки та роботи з персоналом, розвиток власної системи комплектування;
- реалізація завдань міжнародного та прикордонного співробітництва, удосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби;
- технічне переоснащення та вдосконалення інженерного облаштування державного кордону;
- тилове забезпечення охорони кордону, соціальний захист персоналу в умовах економічної кризи;
- забезпечення відкритості діяльності для демократичного цивільного контролю.

Зокрема, з огляду на необхідність реформування державного сектору безпеки інтегрований прикордонний менеджмент є концептуальною та стратегічною потребою, яка залежить від регіональних особливостей. Адже він переважно має справу з ефективністю прикордонного регіонального співробітництва на національно-державному рівні. Досвід України свідчить, що в разі ефективного керівництва та професійного використання європейських інструментів інституційного розвитку впровадження швидких та ефективних механізмів реформування прикордонного відомства (від системи управління кордонами в умовах тоталітарного устрою до системи, діючої в умовах демократичного розвитку) при постійному нарощуванні правоохоронних можливостей є відповіддю на сучасні потреби європейської безпеки [6].

Розглянемо безпосередньо на прикладі Південного регіонального управління охорону річкової ділянки українсько-румунського кордону, яка донедавна здійснювалася:

- Ізмаїльським прикордонним загonom в складі трьох відділів прикордонної служби та мобільної прикордонної застави;

- Ізмаїльським загonom морської охорони.

На практиці складалася наступна ситуація: безпосередньо охорону річкової ділянки кордону Дунайської ділянки здійснював Ізмаїльський прикордонний загін (на нього припадало майже 90 відсотків навантаження), хоча згідно з штатною чисельністю кількість посадовців управлінської ланки загону морської охорони перевищував чисельність прикордонного загону.

Відповідно до Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року було визначено базові підходи, на яких ґрунтувалася необхідність удосконалення:

- необхідність нарощування сил і засобів на річці Дунай;
- формування мобільної системи побудови охорони кордону;
- удосконалення охорони сухопутної ділянки;
- скасування дублюючих функцій, у тому числі управлінських;
- оптимізація наявної структури логістики;
- упорядкування підготовки персоналу в навчально-тренувальному центрі морської охорони;
- покращення соціального захисту військовослужбовців та умов службової діяльності персоналу;
- суттєве зменшення фінансових витрат на утримання інфраструктури, перенаправлення зекономлених коштів на забезпечення охорони державного кордону.

Тобто, нагальною стала реорганізація прикордонного загону другої категорії та загону морської охорони, на базі яких було запропоновано створити прикордонний загін першої категорії з морською складовою. Це передбачало іншу організаційно-штатну структуру: управління з новоствореною структурою логістики, підрозділів охорони кордону та морської охорони. Для цього до підрозділів морської охорони слід було включити дивізіон морської охорони з дислокацією корабельно-катерних груп в містах Ізмаїлі, Кілії та Вилковому. А також в штаті дивізіону передбачити подвійні екіпажі для 6 катерів, що дозволило б нести службу зі зміною на місцях, максимально забезпечуючи

присутність прикордонних нарядів на кордоні. Основою застосування сил і засобів прикордонного загону та морської складової було визначено мережу причалів, стаціонарних місць базування, а також тимчасових прикордонних постів на плавучі платформи з відповідною табельною належністю.

З першого січня поточного року функціонує прикордонний загін першої категорії з морською складовою. Запропоноване та здійснене реформування надало змогу більш раціонально використовувати людські та матеріальні ресурси:

- скоротити чисельність персоналу на 81 чол., основна кількість яких належала до управлінського апарату та підрозділів забезпечення, а також скоригувати штат Одеського клінічного госпіталю, поліклінічного відділення, передбачається отримати фонд економії по грошовому забезпеченню понад 3 млн грн;
- забезпечити посадами весь персонал, в тому числі і працівників у межах нової організаційно-штатної структури (некомплект після реформування становить майже 550 посад, тим самим знімається підґрунтя для соціальної напруги);
- вивільнити 3 містечка: економія тільки на комунальних послугах складе більше 700 тис. грн;

Підсумовуючи, зазначимо, що реалізація пропозицій в цілому надасть змогу:

- використовувати всі наявні сили та засоби, що дислокуються на Дунайській ділянці, за єдиним задумом;
- зосередити ліміти паливо-мастильних матеріалів обох загонів на забезпеченні охорони державного кордону на річковій ділянці;
- покращити якість висвітлення надводної обстановки;
- підвищити щільність охорони кордону та скоротити час реагування на зміни в обстановці;
- більш ефективно застосовувати в охороні кордону сили та засоби, що належали загону морської охорони.

Відповідно, впорядковане проведення запланованих заходів та адекватне реагування на зміни обстановки в Ізмаїльському прикордонному загоні потребували створення та організації роботи оперативної групи від регіонального управління.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи, можемо зазначити, що створення сучасної, гнучкої, інтегрованої системи охорони кордону нового типу, яка здатна адекватно реагувати на виклики сьогодення, зумовила потребу в кардинальних організаційних перетвореннях відомства, що відбувалося в чотири етапи. Фактично здійснено перехід від військової до правоохоронної структури відомства, ліквідовано дублювання в діяльності структурних ланок управління, досягнуто доцільного співвідношення чисельності структурних елементів державної прикордонної служби.

На основі досвіду зарубіжних європейських прикордонних відомств, та з урахуванням вітчизняних реалій, аналізу порівняння основних показників охорони кордону в Україні та в країнах Європейського союзу, було визначено базові елементи сучасної моделі охорони кордону, опрацьовано механізми їх реалізації шляхом запровадження нових форм та способів несення прикордонної служби.

Сформована нова модель охорони кордону ґрунтується на поєднанні в одній організаційній формі функцій прикордонної служби та прикордонного контролю, створенні типової штатної структури підрозділу охорони кордону, автоматизації процесів прикордонної служби в органічному поєднанні із постійним моніторингом обстановки на ділянці відповідальності тощо. Та найголовніше, вдалося відійти від лінійності побудови охорони кордону до організації служби на всю глибину контрольованих прикордонних районів.

Процес формування інтегрованої системи охорони кордону, становлення відділів прикордонної служби та розгортання нової системи управління службою триває. Система прикордонної безпеки набуває нової сучасної якості внаслідок активного включення до процесу удосконалення структури органів управління, охорони кордону на всіх рівнях. Реорганізація прикордонного

загону є одним із прикладів раціонального використання обмежених ресурсів, більш ефективного застосування в охороні кордону наявних сил та засобів.

Ефективне управління системою охорони державного кордону є можливим лише за умови об'єктивного і всебічного аналізу обстановки, прогнозу можливого її розвитку, аналізу та профілювання ризиків. Мова про інформаційно-аналітичну складову національної безпеки. Відтак, динаміка розвитку структури інформаційно-аналітичних підрозділів, пошук шляхів удосконалення їх діяльності потребує подальших наукових досліджень.

Література.

1. «Завжди перші! Державна прикордонна служба України : 1991 – 2011 рр.» / За загл. ред.. М.М. Литвина. – К. : ТОВ «Арт-технологія», 2011. – 280 с.

2. Біла книга 2008 / Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України : Адміністрація державної прикордонної служби України. К. – 2010. – 191 с.

3. Біла книга 2009 / Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України : Адміністрація державної прикордонної служби України. К. – 2010. – 124 с.

4. Закон України від 3 квітня 2003 року N 661-IV «Про державну прикордонну службу України» (із змінами та доповненнями) // <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII «Про державний кордон України» // <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII «Про Прикордонні війська України» // <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Мельников О. Інтегрований прикордонний менеджмент – європейська модель управління кордонами для України /О.Мельников // Вісник державної служби України. – 2008. – №3 : Режим доступу : nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=150991&cat_id.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. N 831 «Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» // ww.kmu.gov.ua.

9. Указ Президента України від 16 грудня 1993 року № 596 «Про затвердження Комплексної програми розбудови державного кордону України» // <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Указ Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241 «Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року» <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Указ Президента України від 19 черв. 2006 р. № 546/2006 «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» // <http://zakon.rada.gov.ua>.