

УДК 351.746

М. М. Литвин

НОВІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Обґрунтовано склад базових елементів сучасної моделі охорони державного кордону, структуру центрального органу управління Державної прикордонної служби України (ДПСУ) та співвідношення чисельності особового складу органів управління із загальною чисельністю ДПСУ.

Постановка проблеми. Охорона державного кордону – невід’ємна функція кожної суверенної держави. Державний кордон концентрує в собі прояви багатьох видів загроз – реальних і можливих, а це зобов’язує сприймати їх адекватно рівню національної безпеки, аналізу та прогнозуванню їх змін для прийняття виваженого рішення щодо протидії цим загрозам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останнього десятиріччя суттєво змінився характер загроз на державному кордоні України, які набули переважно невійськового характеру [1, 2]. Основними серед них є: розширення масштабів нелегальної міграції, яка стає більш організованою й об’єднується з кримінальними угрупованнями; діяльність транскордонної організованої злочинності, яка спеціалізується на торгівлі наркотиками, зброєю, засобами терору; активізація контрабандної

діяльності; неадекватність можливостей органів охорони державного кордону характеру та ступеню загроз, що виникають.

Складність ситуації полягає в тому, що Україна стала транзитною базою та накопичувачем незаконних мігрантів. За період з 1991 по 2008 р. лише прикордонниками України виявлено понад 148 тис. іноземців та осіб без громадянства, які намагалися незаконно потрапити територією України до країн Західної Європи [3].

Динаміка стійкої тенденції до розширення масштабів незаконної міграції протягом 2000 – 2008 рр. наведена на рис. 1.

Переміщення незаконних мігрантів з кожним роком стає прибутковим бізнесом. Це призводить до утворення транскордонних злочинних угруповань, що спеціалізуються на переправлянні нелегальних мігрантів, які несуть із собою в

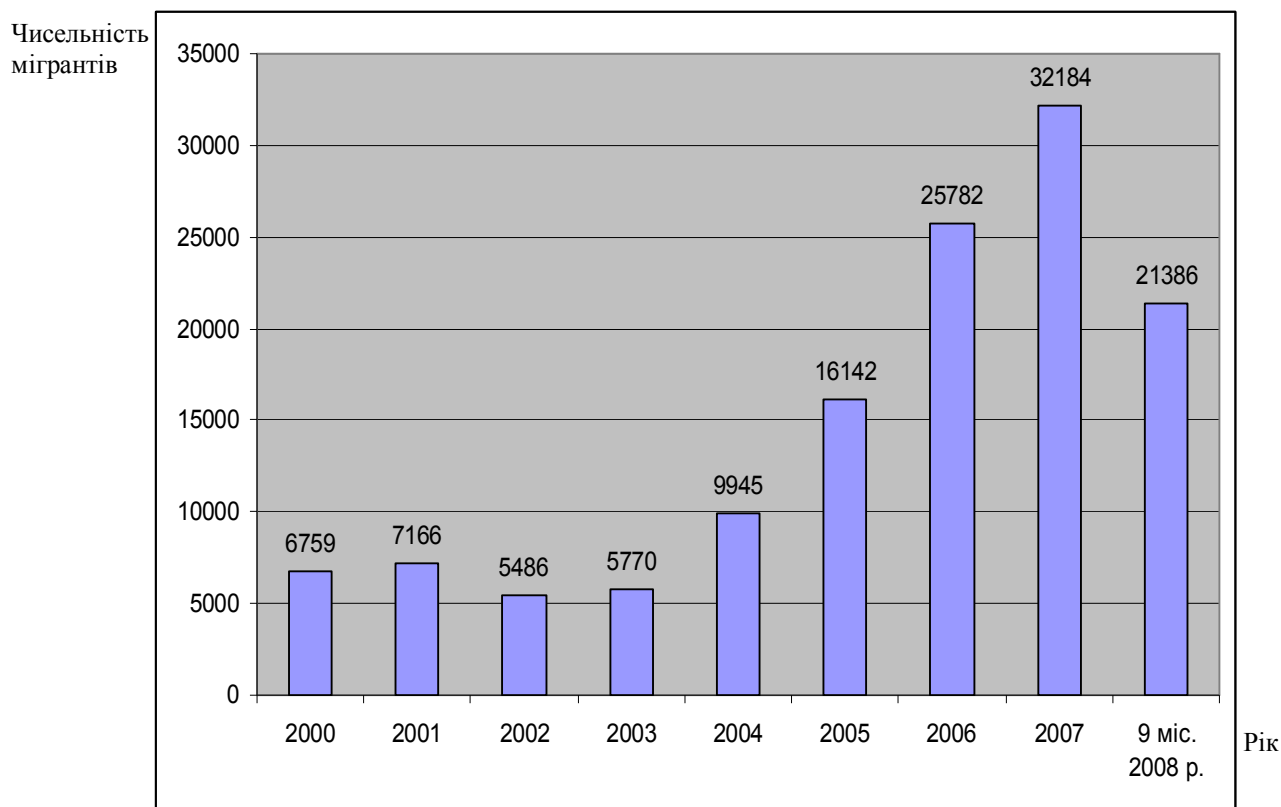


Рис. 1. Діаграма зміни кількості затриманих незаконних мігрантів органами Державної прикордонної служби України

Україну зброю, бандитський спосіб свого існування тощо.

Канали переправляння незаконних мігрантів стали зручним інструментом для перевезення наркотичної речовини, вилучення якої на державному кордоні вже ні для кого не є незвичним.

Крім зміни загроз національній безпеці є й інші чинники, які спонукали до перетворень у системі охорони державного кордону, зокрема:

а) внутрішні чинники: проведення адміністративної реформи у державі; неможливість побудови нової системи охорони кордону на старій нормативно-правовій базі; невідповідність радянської моделі та системи охорони кордону сучасним вимогам;

б) зовнішні чинники: сучасні об'єктивні вимоги до прикордонного менеджменту; необхідність адаптації законодавства про державний кордон до європейських вимог і гармонізації технологій охорони кордону.

Усе це потребувало трансформації підходів до охорони державного кордону в бік переорієнтації на протидію зазначеним загрозам. Вона неможлива, якщо спиратись на стару нормативно-правову базу діяльності Прикордонних військ. Проблема полягала в тому, що правові основи діяльності Прикордонних військ не відповідали деяким нормам Конституції України і загальноприйнятим міжнародним нормам, насамперед стосовно діяльності військових формувань, пов'язаної з обмеженням прав і свобод громадян.

Метою статті є обґрунтування складу базових елементів сучасної моделі охорони державного кордону, структури центрального органу управління Державної прикордонної служби України та співвідношення чисельності особового складу органів управління із загальною чисельністю ДПСУ.

Виклад основного матеріалу. Паралельно зі створенням відповідної системи охорони державного кордону і нормативно-правової бази її функціонування розпочався пошук нових, найбільш ефективних форм і способів оперативно-службової діяльності (ОСД) підрозділів, які б наближалися до світових стандартів і максимально забезпечували відстоювання національних інтересів на кордонах держави.

Поряд із глибокими теоретичними дослідженнями і практичними експериментами, які проводились науковцями Прикордонних військ, автором широко аналізувався досвід

охорони державного кордону країнами близького і далекого зарубіжжя з метою визначення методологічних основ і підходів, що існують у світовій практиці в цій сфері, вибору основних елементів для побудови моделі системи охорони державного кордону, яка задовольняла б вимоги і потреби системи забезпечення національної безпеки держави на найближчу перспективу.

У результаті аналізу виявлено таке. Розвиток усіх держав світу через різні обставини, насамперед політичні й економічні, супроводжувався процесом удосконалювання структур, які здійснюють охорону державних кордонів. Це призводило до якісних змін і створення нового прикордонного відомства.

Керівництвом сусідніх з Україною держав, особливо східноєвропейських, на виконання вимог країн-членів Шенгенської угоди послідовно вживалися заходи щодо посилення охорони кордонів з Україною, удосконалювалися прикордонно-митний режим і міграційна політика, активно проводилася робота з удосконалювання нормативно-правової бази діяльності національних прикордонних охоронних органів, їх організаційно-штатної структури, форм і методів оперативно-службової діяльності. Як результат протягом останнього десятиріччя ними пройдено шлях від військової структури до правоохоронного органу, що, за оцінкою фахівців, відповідає їх призначенню.

Керівництва сусідніх з Україною держав – Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії – активно реформують органи прикордонної охорони, наближаючи їх організаційно-штатну структуру до структури правоохоронних формувань з відповідною зміною покладених на них завдань. Послідовно вживаються заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів прикордонної охорони, насамперед у сферах боротьби з економічною злочинністю, нелегальною міграцією, транскордонною діяльністю організованих кримінальних угруповань і тероризмом на державному кордоні.

Для можливих дій в екстремальних ситуаціях створено воєнізовані підрозділи, які спеціально підготовлені й оснащені відповідними засобами. Це свідчить про те, що при вирішенні завдань з охорони кордону цілком можлива й така форма службової діяльності, як застосування сили або ведення бою.

Аналіз основних результатів діяльності органів охорони кордону країн Східної Європи дозволив сформулювати висновок про доцільність використання їх позитивного досвіду для

реформування Прикордонних військ у правоохоронний орган спеціального призначення – Державну прикордонну службу України.

Метою реформування є подальший розвиток існуючої системи охорони кордону, перетворення Прикордонних військ у правоохоронну структуру, яка б ефективно виконувала завдання із захисту інтересів України на державному кордоні на основі загальноприйнятих технологій прикордонного менеджменту.

Одним із першочергових завдань стало розроблення заходів щодо забезпечення правових основ реформування Прикордонних військ. Верховною Радою України прийнято закони “Про Державну прикордонну службу України” [4] та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з утворенням Державної прикордонної служби України”.

Законом України “Про Державну прикордонну службу України” передбачено створення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення, на який покладаються такі два основних завдання: забезпечення недоторканності державного кордону України; охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [4].

Для виконання покладених завдань глибоких, серйозних змін зазнала вся система охорони державного кордону.

По-перше, Законом [4] передбачається сформувати завершений цикл боротьби з порушеннями законодавства про державний кордон України – від виявлення адміністративного правопорушення до притягнення винних до адміністративної відповідальності, від виявлення злочину до передачі матеріалів до суду.

По-друге, запроваджується принципово нова для України модель охорони державного кордону. Під моделлю охорони кордону слід розуміти сукупність сучасних форм і способів оперативно-службової діяльності ДПСУ, об’єднаних у єдиній системі охорони кордону. Базові елементи моделі охорони кордону подано на рис. 2.

Запровадження нової моделі охорони кордону в практику спрямоване на остаточний відхід від лінійної побудови охорони державного кордону, застарілих форм і способів ОСД Прикордонних військ.

У цілому підвищення якості охорони сухопутної ділянки кордону планується досягти шляхом:

- зміщення пріоритетів в охороні кордону в бік здобування випереджувальної інформації, підвищення ефективності оперативно-розшукової роботи;
- активного впровадження в ОСД прикордонних підрозділів нових елементів прикордонної служби – інспекторів прикордонної



Рис. 2. Базові елементи сучасної моделі охорони кордону

- служби, прикордонних патрулів;
- остаточного відходу від лінійної побудови охорони кордону, переходу від стаціонарно розташованих нарядів до патрулювання районів;
 - залучення до оперативно-розшукової роботи офіцерів неоперативних підрозділів;
 - створення в межах контрольованих прикордонних районів ешелонованої єдиної системи збирання і реалізації даних обстановки та інформації про протиправну діяльність на кордоні;
 - підвищення мобільності, переоснащення підрозділів новою технікою;
 - створення мобільних елементів охорони кордону, застосування підрозділів для виконання спеціальних завдань на окремих напрямках для реалізації даних обстановки;
 - удосконалення ефективності паспортного контролю та контролю за дотриманням іноземцями правил перебування в Україні, введення в дію сучасних інформаційних систем, створення баз персоніфікованих даних щодо порушників державного кордону;
 - підвищення статусу прикордонних комендатур, поєднання в одній структурі

підрозділів прикордонного контролю та прикордонної служби;

- переходу на професійну основу комплектування прикордонних підрозділів.

Для охорони морської ділянки розгорнуто сили морської охорони. В основу моделі охорони державного кордону на морі покладено радіотехнічне та візуальне спостереження за морською акваторією, діяльність органів охорони кордону в поєднанні з розвідувальною, контррозвідувальною та оперативно-розшуковою діяльністю на окремих напрямках і в прибережних районах, використання авіації для контролю виключної (морської) економічної зони, реалізація даних обстановки за допомогою кораблів (катерів) морської охорони.

Відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” та в результаті проведених наукових досліджень ДПС України наразі має таку загальну структуру: адміністрація ДПСУ; регіональні управління; органи охорони державного кордону; морська охорона; органи забезпечення (рис. 3).

Співвідношення чисельності особового складу органів управління, охорони кордону та

Центральний орган управління Державної прикордонної служби України



Рис. 3. Загальна структура Державної прикордонної служби України

забезпечення із загальною чисельністю ДПСУ подано на рис. 4. У процесі проведення

Союзу і цілком відповідають стратегічному курсу України на інтеграцію в Європейський Союз.

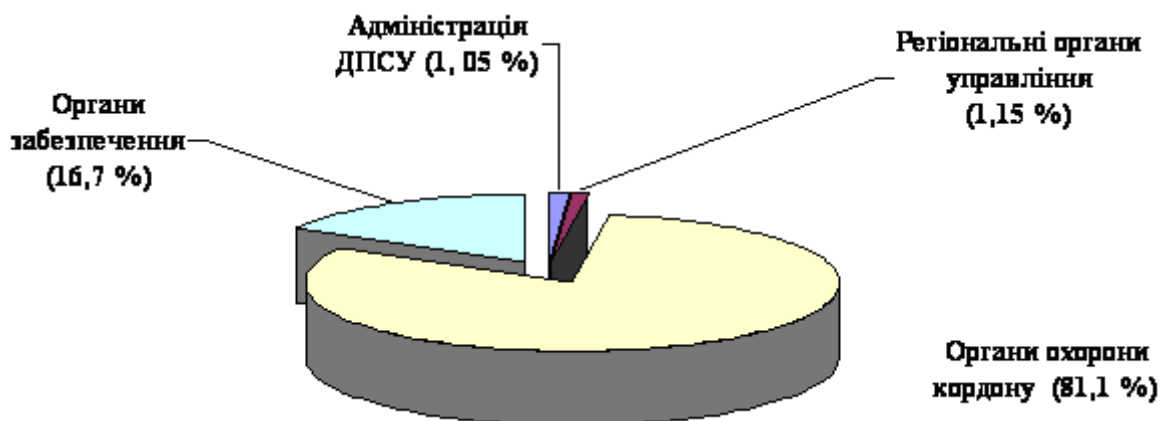


Рис. 4. Співвідношення чисельності особового складу органів управління, охорони кордону та забезпечення із загальною чисельністю Державної прикордонної служби України

організаційно-штатних перетворень скорочено центральний апарат на 79 посад, у структурних елементах ДПСУ передбачено заміщення понад 40 % офіцерських посад цивільними службовцями, скорочено на 13 осіб (19 %) кількість генералів, на 173 особи (24 %) – кількість полковників; на 142 особи (13 %) – підполковників, на 772 особи (28 %) – майорів. Переведення існуючих з'єднань і частин на організаційно-штатну структуру ДПСУ буде здійснюватись у межах коштів державного бюджету.

У цілому реформування прикордонного відомства України з військової структури у правоохоронний орган, зміна підходів до організації всієї системи охорони кордону технічно й технологічно спрямовані на наближення до стандартів країн Європейського

Список використаних джерел

1. Шишолін П. А. Оцінка стану прикордонної безпеки України / П. А. Шишолін // Наука і оборона. – 2003. – № 4. – С. 14–17.
2. Литвин М. М. Оцінка стану прикордонної безпеки України / М. М. Литвин, П. А. Шишолін, В. О. Косевцов // Наука і оборона. – 2004. – № 2. – С. 26–29.
3. Основні результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. [Електронний адрес]. – Режим доступу: 02.12.2006. <<http://pvu.gov.ua>>. Заголовок з екрану. – Мова укр.
4. Про Державну прикордонну службу України: закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – С. 208.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2008 р.