

*Кушнір І. П.,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

ПРИКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО – СКЛАДОВА БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Анотація. Стаття присвячена новітнім інтеграційним процесам в управлінні кордонами щодо забезпечення співробітництва органами виконавчої влади.

Ключові слова: прикордонне співробітництво, взаємодія у сфері охорони державного кордону, інтегроване управління кордонами, прикордонна безпека.

Постановка проблеми. Внутрішня політична та економічна нестабільність у державах сучасного світу, а також інші окремі причини породжують зловживання та порушення законодавства сучасних країн, що забезпечує порядок перетинання кордонів держав законослухняними громадянами. Питання використання державних кордонів незаконно, злочинним шляхом турбує всі цивілізовані країни, особливо актуально це для розвинених держав. Активну безпекову прикордонну політику розгорнули європейські країни. З огляду на прагнення України набути членство в Європейському Союзі і розвинути плідну з ним співпрацю, зокрема у сфері прикордонної безпеки, одним із напрямків розвитку, визначених Концепцією розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року (далі – Концепція розвитку), є створення сучасної прикордонної служби європейського типу з інтегрованою системою охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [1].

Підійшов останній (третій) етап розвитку Державної прикордонної служби України (2013-2015 рр.), який передбачає завершення створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону. Згідно з Концепцією інтегрованого управління кордонами [2], завданням у цьому напрямку є спрямування зусиль суб'єктів інтегрованого управління кордонами. З огляду на це необхідно з'ясувати, на якому рівні знаходиться забезпечення виконання реалізації вимог Концепції щодо створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону в частині удосконалення прикордонного співробітництва органів державної влади, що обумовлює **актуальність** нашого дослідження.

Метою статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового регулювання спільної діяльності державних органів щодо впровадження системи інтегрованого управління кордонами, забезпечення належного рівня безпеки державного кордону з урахуванням готовності до реалізації третього етапу Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, а також формулювання пропозицій і перспектив розвитку у даному напрямку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Удосконалення взаємодії, співпраці з правоохоронними, іншими

державними органами й органами місцевого самоврядування у сфері безпеки державних кордонів є очікуваним результатом реалізації Концепції розвитку у напрямку створення інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. «Створення функціональної системи співпраці – необхідна умова у боротьбі з транскордонною злочинністю» [3].

Виконання Концепції розвитку поділено на три етапи. Розпочався завершальний етап (2013 – 2015 рр.), який передбачає завершення створення сучасної інтегрованої системи охорони кордонів.

Упровадженням новітніх інтеграційних процесів в охороні державних кордонів зацікавились такі науковці, як Я. Я. Винярський, О. І. Кириченко, М. М. Литвин, А. В. Махнюк, О. Мельников, Д. Новіцка, В. К. Плешко, С. І. Царенко, К. Шинкарук та інші, але незважаючи на наявність наукових праць сучасний стан правового регулювання спільної діяльності державних органів залишається поза увагою науковців.

Основа інтегрованого управління кордонами полягає в зосередженні діяльності, координації, взаємодії та співробітництві всіх суб'єктів, які здійснюють діяльність, пов'язану з функціонуванням державного кордону. Органи держави, діяльність яких має відношення до прикордонної сфери, приймаючи спільні рішення, виробляють єдину політику управління кордонами задля підвищення рівня сервісу й ефективності надання послуг на кордоні, забезпечення належного рівня прикордонної безпеки. Основні засади інтегрованого управління кордонами передбачають модернізацію адміністративного управління конкретними галузями, створення умов для їх співпраці, напрацювання ефективного обладнання та відповідної інфраструктури [4, с. 82].

Відповідно до Концепції розвитку Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) повинна створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, включаючи:

- здійснення комплексу заходів щодо розвитку прикордонного співробітництва;
- удосконалення взаємодії з правоохоронними органами України;
- опрацювання пропозицій щодо створення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю;
- удосконалення взаємодії з оперативними підрозділами правоохоронних органів України;
- запровадження в діяльність органів та підрозділів

автоматизованих інформаційних систем, у тому числі з опрацювання електронних зображень і дактилоскопічних даних із використанням геоінформаційних технологій, та інтегрування їх у єдину інформаційну телекомунікаційну систему ДПСУ, інших правоохоронних органів України;

- участь у взаємодії із заінтересованими центральними органами виконавчої влади у створенні єдиної інформаційної системи висвітлення надводної обстановки в акваторіях Чорного та Азовського морів і Керченській протоці [1, п. 3].

Втілюючи в життя положення Концепції розвитку, Кабінет Міністрів України 27 жовтня 2010 р. схвалює Концепцію інтегрованого управління кордонами [2]. Вона спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні. Дана Концепція формулює основні цілі, принципи, перспективи і напрямки розвитку охорони державного кордону України.

Метою Концепції є визначення основних засад і напрямів державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами. Серед основних елементів інтегрованого управління кордонами є: координація діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону; забезпечення міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва. Однією із проблем, на розв'язання яких спрямована Концепція інтегрованого управління кордонами, є неналежна координація діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами [2].

Сформульовані шляхи розв'язання проблеми інтегрованого управління кордонами, серед яких:

- забезпечення розвитку прикордонного та митного співробітництва;
- утворення міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами;
- удосконалення порядку взаємодії органів державної влади з питань забезпечення контролю за безпекою та якістю товарів, що ввозяться на митну територію України;
- створення єдиного інформаційного простору, забезпечення обміну інформацією, створення спільних баз даних;
- забезпечення співпраці у протидії транскордонній і транснаціональній організованій злочинності, утворення міжвідомчих координаційних центрів з питань протидії такій злочинності;
- у напрямі забезпечення співробітництва щодо охорони державного кордону, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- забезпечення співпраці контрольних органів, здійснення спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії правопорушенням на державному кордоні та ін. [3].

Загалом, схвалена Концепція інтегрованого управління кордонами, на нашу думку, є кроком на шляху до виконання Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року й інтеграції України до Європейського Союзу. Але разом з тим, зауважує

К. Шинкарук, вона містить загальні положення, відсутня конкретизація, детальний механізм її застосування, порядок дій суб'єктів інтегрованого управління кордонами, відсутнє тлумачення термінології, яка є новою для безпеки українських кордонів [5]. Тому подальшим кроком стало затвердження Кабінетом Міністрів України Плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами (далі – План заходів) який установлює відповідальні органи і терміни виконання за кожний з шляхів розв'язання проблеми інтегрованого управління кордонами [6].

План заходів з питань внутрішньодержавної, або як пропонує застосовувати К. В. Шабатько термін «міжрівневої» [7], прикордонної взаємодії передбачає її забезпечення між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВСУ), Міністерством закордонних справ України, Державною митною службою України, заінтересованими органами виконавчої влади, іншими державними органами. Розвиток співробітництва та координація діяльності вказаних суб'єктів інтегрованого управління кордонами повинні відбуватись шляхом:

1. Створення Міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

2. Удосконалення взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами з питань протидії незаконному переміщенню через державний кордон наркотичних засобів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин.

3. Удосконалення системи обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами [6, п. 8].

Для забезпечення співробітництва та координації розроблено та прийнято ряд наказів, які деталізують і уточнюють механізм взаємодії:

наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.08.2011 № 627 «Про затвердження Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон». Цей Порядок призначений забезпечити прикордонний контроль з питань установлення та підтримання режиму в пунктах пропуску, взаємодію і координацію контрольних органів і служб. Крім того, важливим елементом у цьому наказі є тлумачення термінів, що вживаються в ньому. Зокрема серед нормативно-правових актів з прикордонних питань уперше роз'яснено терміни, що стосуються міжвідомчої спільної діяльності в пунктах пропуску через державний кордон, а саме:

- «взаємодія» і «координація»;

- спільний Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України, Національного агентства України з питань державної служби від 12.10.2011 № 753/423/737/288/1283/392/30 «Про

затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами», який визначає процедуру обміну даними з питань реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, безпеки державного кордону та порядок опрацювання спільних інформаційно-аналітичних та стратегічних бюлетенів з питань інтегрованого управління кордонами.

Крім цього, прийнята низка інших відомчих і міжвідомчих наказів щодо врегулювання взаємодії з окремими прикордонними питаннями¹.

Активна позиція Державної прикордонної служби України у своєму розвитку, забезпеченні безпеки українських кордонів [8] та координуюча роль [9, ст. 27-1] сприяє удосконаленню спільної діяльності взаємодіючих у цій сфері державних органів і зміцненню безпеки українських кордонів. Її керівництво задля цього постійно ставить високі планки та забезпечує їх виконання. Так, серед Основних напрямків діяльності та подальшого розвитку ДПСУ на 2013 рік [10] визначено «продовжити удосконалення інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні», уточнено у рамках прикордонного та міжвідомчого співробітництва ініціювати проведення спеціальних операцій та спільних оперативно-профілактичних заходів з питань охорони державного кордону, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, протидії правопорушенням у цій сфері. Державна прикордонна служба України постійно розвиває наявний потенціал, удосконалює, зміцнює співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. З огляду на вищевикладене можна зробити низку науково обґрунтованих висновків. Правова база у сфері охорони державного кордону на сучасному етапі достатньо спрямовує розвиток прикордонних міжвідомчих відносин. Прийняття Концепції інтегрованого управління кордонами сприяло розвитку нормативно-правового регулювання з питань спільної діяльності державних органів з прикордонної безпеки. Подальший розвиток міжвідомчої взаємодії залежить від політичного курсу керівництва держави, законодавчого оформлення та цілеспрямованості органів, які беруть у ній участь, а також урахування в правових актах відповідальності за їх невиконання. Загалом, створене правове підґрунтя та реальна здатність державних органів діяти спільно сприятимуть виконанню Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами в напрямку наближення безпеки українських кордонів до стандартів ЄС, створенню стійкого сучасного бар'єра транскордонної злочинності. Питання удосконалення інтегрованого управління кордонами в рамках

міжвідомчої співпраці є предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1807.
2. Концепція інтегрованого управління кордонами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – С. 29. – Ст. 2918.
3. Новіцка Д. Інтегроване управління кордонами: досвід польської варты / Д. Новіцка // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України «Актуальні питання прикордонної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку. Серія: Державне управління та військові науки. – 2011. – № 2. – 105 с.
4. Царенко С. І. Інтегроване управління кордонами: сутність дефініції / С. І. Царенко // Прикордонна служба: історія, сучасність і перспективи розвитку : науково-практична конференція. – Хмельницький, 2011. – С. 82 – 84.
5. Шинкарук К. Моніторинги: Концепція інтегрованого управління кордонами потребує подальшої конкретизації / К. Шинкарук [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277564>.
6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 2-р // Урядовий кур'єр – 2011. – № 24.
7. Шабатько К. В. Особливості міжрівневої взаємодії в системі державного управління України / К. В. Шабатько // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1024–1028 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12skvduu.pdf>
8. Реформування системи управління кордонами в контексті реалізації плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uipr.org.ua/publication/inshereformuvannya-sistemi-upravlinnyakordonami-v-konteksti-realizatsiyi-planu-dij-shchodoliberalizatsiyi-yes-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrayini-.html>.
9. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2 – Ст. 5.
10. Основні напрямки діяльності та подальшого розвитку ДПСУ на 2013 рік, затверджено на засіданні Колегії ДПСУ 13 грудня 2012 р. // Окреме видання.

Кушнір І. П. Пограничное сотрудничество – составляющая безопасности государственной границы

Аннотация. Стаття посвящена новейшим интеграционным процессам в управлении границами по обеспечению сотрудничества органами исполнительной власти.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество, взаимодействие в сфере охраны государственной границы, интегрированное управление границами, пограничная безопасность.

Kushnir I. Border guard cooperation – component of border security

Summary. The article is dedicated to the latest integration processes in border management to ensure the cooperation of the executive power.

Key words: border cooperation, cooperation in the field of state border protection, integrated border management, border security.

¹Наказ МНС України, Адміністрації Держприкордонслужби України від 10.10.2011 N 1077/744 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру». Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 07.07.2012 № 604/417/793/499/518 «Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та інші».