

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття ступеня освітнього ступеня магістра
на тему: «Взаємодія Державної прикордонної служби України з органами
публічної влади в умовах євроінтеграції»

Виконав: студент магістратури
за спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування

Волинець Ігор

Дмитрович

_____ (прізвище та ініціали)

Керівник: _____

(прізвище та ініціали)

Рецензент: _____

(прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2020 рік

Анотація

Волинець Ігор Дмитрович. Взаємодія Державної прикордонної служби України з органами публічної влади в умовах євроінтеграції.

Магістерська робота присвячена розробці механізму взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади в умовах євроінтеграції.

Метою роботи є розвиток теоретичних положень та обґрунтування практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади в умовах євроінтеграції

Проаналізовано практичні аспекти організації оперативно-службової діяльності підрозділів охорони державного кордону, які виконують функції зі здійснення прикордонного контролю в контексті забезпечення національної безпеки. Механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування являє собою єдиний комплексний регулятор, спрямований на забезпечення прикордонної безпеки, збереження цілісності і недоторканості державного кордону України, дотримання прикордонного режиму, запобігання контрабанді, незаконній міграції, транснаціональній злочинності шляхом налагодження координації діяльності та встановлення чіткої взаємодії між прикордонним відомством та інституціями публічної влади. Відзначено, що досліджуваний механізм включає в себе організацію взаємодії та сам процес цієї взаємодії, які передбачають виділення двох його базових елементів, таких як «організація взаємодії» та «реалізація взаємодії».

З метою удосконалення процесу координації діяльності ДПСУ, органів державної влади та місцевого самоврядування, на основі досвіду європейських країн щодо забезпечення координації діяльності національних прикордонних служб країн-членів ЄС, запропоновано створити у структурі ДПСУ Центр координації та взаємодії у сфері безпеки державного кордону, який зможе акумулювати усі інформаційні потоки та оптимізувати діяльність

пов'язану з координацією та синхронізацією дій органів публічного управління орієнтованих на формування прикордонної безпеки.

Результати досліджень, подані в роботі, дозволяють більш системно підходити до процесу організації взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади при здійсненні заходів, пов'язаних із забезпеченням охорони державного кордону

Ключові слова: національна безпека, прикордонна безпека, прикордонна політика, державний кордон, взаємодія, органи публічної влади.

Summary

. Interaction of the State Border Guard Service of Ukraine with public authorities in the context of European integration. The master's thesis is devoted to the development of the mechanism of interaction between the State Border Service of Ukraine and public authorities in the context of European integration.

The mechanism of interaction of the the State Border Guard Service of Ukraine with state authorities and local self-government is the only integrated regulator aimed at ensuring border security, preserving the integrity and integrity of the state border of Ukraine, adhering to the border regime, preventing smuggling, illegal migration, transgression. between the border authority and public authorities.

The results of the research presented in the paper allow us to approach the process of organizing the interaction of the State Border Service of Ukraine with the public authorities in a more systematic way in the implementation of measures related to the protection of the state border.

Keywords: national security, border security, border policy, state border, interaction, public authorities.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	9
1.1. Державна прикордонна служба України як суб'єкт взаємодії з органами публічної влади України.....	9
1.2. Зарубіжний досвід організації захисту державного кордону.....	14
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	23
2.1. Аналіз нормативно-правової бази організації взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади	23
2.2. Практичні аспекти координації діяльності органів охорони кордону, правоохоронних, контролюючих органів та органів виконавчої влади.....	32
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	41
3.1. Розробка механізмів взаємодії Державної прикордонної служби з органами державної влади України	41
3.2. Оцінка ефективності взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади	52
ВИСНОВКИ.....	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68
ДОДАТКИ.....	78

ВСТУП

Актуальність теми. Зважаючи на основні тенденції та наслідки глибоких трансформацій геополітичного простору кінця минулого та початку нинішнього століття, виникла потреба в проведенні ґрунтовних досліджень у сфері прикордонної безпеки. Зростанням кількості викликів та загроз які виникають на державному кордоні, підписання Україною угоди про європейську інтеграцію потребують докорінного реформування сектору прикордонної безпеки. Державна прикордонна служба України, на яку безпосередньо покладені завдання по охороні державного кордону спроможна виконати свої завдання, провести реформування сектору прикордонної безпеки лише в тісній взаємодії з органами влади, місцевого самоуправління, іншими структурами громадянського суспільства. Втілення в життя європейських підходів до охорони державного кордону, реформування сектору прикордонної безпеки, покращення взаємодії Державної прикордонної служби з органами публічної влади потребують глибоких досліджень з метою формування єдиних підходів державної політики у сфері прикордонної безпеки. Деякі підходи вже знайшли відображення в законодавчих актах для запровадження в практику діяльності державних органів України, що в межах своєї компетенції реалізують прикордонну політику.

Таким чином, актуальність проблеми взаємодії Державної прикордонної служби з органами публічної влади зумовлена її недостатньою теоретичною розробкою, що призвело до ситуації, коли чинне законодавство про державний кордон України, прикордонну безпеку ще далеке від того стану, в якому б воно було здатне створювати необхідні умови для здійснення ефективного правового регулювання державного кордону, забезпечення надійної його охорони і реалізації державної прикордонної політики України. Відсутність реальної взаємодії з органами місцевого самоуправління, ігнорування позиції громадських організацій та місцевого населення нерідко призводить не до спільної злагодженої, ефективної

роботи, а в багатьох випадках до протистояння Невирішеність цих проблем в кінцевому рахунку призводить до послаблення авторитету України в Європі і світі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань прикордонної безпеки, взаємодії Державної прикордонної служби з органами влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями присвячено праці сучасних українських дослідників, а саме: О.В. Алтуніна, О.В. Ананьїна, В.Г.Антонюка, О.Бодрука, В.В.Гарагонича, В.Грубова, С. М. Бабуріна, Ю. Г. Барсегова, Л. І., С.С. Дністрянського, В.В.Засадко, Б. М. Клименка, В.Кириленка, В. Копейчикова, Г.Ф.Костенка, В.А. Ліпкана, М.М.Литвина, А.М. Махнюка, Р.І. Молдавчука, Ю.В. Потомського, Ю.І. Скуратова, П. В. Смоленського, В.Ю.Туніка, Т.О. Цимбалістого та інших. Разом з тим актуальною залишається проблема вивчення і чіткого визначення багатьох складових процесу взаємодії, в тому числі механізмів взаємодії. Відсутність чіткого наукового обґрунтування її категоріального апарату ускладнює здійснення наукового аналізу предмета дослідження та підготовки практичних рекомендацій. У результаті, проблеми взаємодії, які в сучасних умовах стають все гострішими, не мають єдиного науково-теоретичного обґрунтування.

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є розвиток теоретичних положень та обґрунтування практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади в умовах євроінтеграції.

Для досягнення вказаної мети було сформульовано та вирішено такі основні **завдання**:

- визначити статус Державної прикордонної служби України як суб'єкта взаємодії з органами публічної влади України;
- систематизувати зарубіжний досвід організації захисту державного кордону;

- провести аналіз нормативно-правової бази організації взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади;

- дослідити практичні аспекти координації діяльності органів охорони кордону, правоохоронних, контролюючих органів та органів виконавчої влади;

- розробити механізми організації взаємодії Державної прикордонної служби з органами державної влади України;

- визначити концептуальні засади оцінки ефективності взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади.

Об'єктом дослідження є взаємодія Державної прикордонної служби з органами публічної влади.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні підходи щодо удосконалення механізму взаємодії Державної прикордонної служби з органами публічної влади.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених і фахівців у сфері діяльності Державної прикордонної служби України та організації її взаємодії з органами публічної влади в умовах євроінтеграції. У роботі використано сукупність підходів і методів: аналізу, індукції, систематизації й узагальнення. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат у сфері організації взаємодії Державної прикордонної служби України та органів публічного управління (підрозділ 1.1). Методом систематизації досліджено зарубіжний досвід забезпечення охорони державного кордону (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий метод дав можливість дослідити нормативно-правове регулювання взаємодії Державної прикордонної служби України та органів публічного управління (підрозділ 2.1). Системно-структурний, логіко-семантичний, структурно-функціональний методи застосовані для дослідження суб'єктів захисту державного кордону та органів публічного (підрозділ 2.2), а також під час розробки напрямів удосконалення механізму організації взаємодії Державної

прикордонної служби України та органів публічного управління (підрозділи 3.1 та 3.2).

Інформаційною базою дослідження є нормативні акти у сфері діяльності Державної прикордонної служби України та органів публічного управління, монографії, публікації вітчизняних і зарубіжних науковців, матеріали періодичних видань, ресурси мережі Інтернет, дані Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що систематизовані матеріали, висновки і рекомендації, зроблені у роботі можна буде використати при розв'язанні окремих питань розбудови сучасної системи гарантування прикордонної та національної безпеки України, оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби, при вдосконаленні правової бази, що регламентує суспільні відносини у сфері забезпечення прикордонної безпеки України; при розробці законодавства щодо взаємодії Адміністрації Держприкордонслужби з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування з питань забезпечення прикордонної безпеки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Державна прикордонна служба України як суб'єкт взаємодії з органами публічної влади України

Ще з княжих часів охороні рубежів держави надавалось виключне значення і вона розглядалась як одна з найважливіших державних функцій. Кордони і сьогодні є одним із об'єктів найбільш підвищеної уваги для держави. Наявність кордонів – невід'ємна ознака суверенітету держави, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Це визначає необхідність їх надійної охорони і, відповідно, створення спеціального державного органу, відповідального за реалізацію цієї функції держави.

Декларацією про державний суверенітет України, що була прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року визначено: «Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [8]. Статтею 5 Закону України про правонаступництво України від 12 вересня 1991 року було визначено: «Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР, Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України» [60, с. 617].

Після Акту проголошення незалежності України одними із перших були прийняті такі закони: “Про державний кордон України” [43], “Про Прикордонні війська України” [5], а на сучасному етапі розвитку країни – “Про Державну прикордонну службу України” [62].

Основні положення Конституції України, де ст.1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [17], вступ до Ради Європи та інші чинники, обумовили потребу в переоцінюванні основних питань, що стосуються галузі охорони та захисту державного кордону, і безпосередньо місця та ролі в системі органів виконавчої влади країни прикордонного відомства.

З урахуванням умов сьогодення, “відкритості” України в питаннях налагодження активної співпраці з іншими країнами світової спільноти в різних галузях життєдіяльності на сучасних кордонах нашої держави функціонує велика кількість пунктів пропуску та комунікаційних мереж, які забезпечують здійснення нею зав’язків із суміжними та іншими іноземними країнами, необхідний рівень розвитку міждержавних стосунків у політичній, економічній, військовій, культурній та інших сферах.

Забезпечення надійної охорони державного кордону є однією з умов національної безпеки України як і будь-якої іншої держави та її суспільства.

Відповідно до ч.3 ст.2 Конституції України, територія України є цілісною та недоторканною. У статті 3 Закону України “Про основи національної безпеки України” одним із об’єктів національної безпеки закріплено державу – її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність. У ст.6 цього Закону серед пріоритетів національних інтересів України зазначено захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону, недопущення втручання у внутрішні справи України [58].

Державна прикордонна служба України виконує роль важливого інституту національної безпеки держави, гаранта надійного заслону нелегальній міграції, контрабанді та іншій протиправній діяльності на державному кордоні.

Відповідно до чинного законодавства (ст.6 Закону “Про Державну прикордонну службу України”) Державна прикордонна служба України –

правоохоронний орган спеціального призначення. Специфіка ж його правоохоронної діяльності пов'язана з національними інтересами країни та її державною безпекою.

Державна прикордонна політика є складовою політики національної безпеки України і являє собою систему офіційно прийнятих поглядів і дій щодо визначення мети і завдань, принципів, основних напрямів і механізму забезпечення охорони державного кордону і національних інтересів України в її прикордонному просторі. Її здійснюють відповідно до Конституції та чинного законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та реалізують шляхом цілеспрямованої та скоординованої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян відповідно до їхніх прав і повноважень у цій сфері з метою реалізації і захисту національних інтересів України в її прикордонному просторі. Результат такої політики оцінюють за ступенем реалізованості і захищеності цих інтересів [7, с.32].

Основні напрями державної прикордонної політики визначено Концепцією охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, Концепцією державної прикордонної політики України. Такими напрямами є: запобігання спробам незаконного перетинання державного кордону України; протидія неконтрольованій міграції, боротьба з організованою злочинністю на державному кордоні; забезпечення виконання законних рішень органів державної влади у прикордонному просторі; протидія незаконному переміщенню через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів, зброї, боєприпасів, засобів терористичної діяльності, а також наркотичних засобів і психотропних речовин та іншого майна; боротьба з контрабандною діяльністю, накопиченням і розповсюдженням зброї та наркотичних речовин у прикордонних регіонах України; посилення надійності охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, припинення незаконної промислової діяльності, розвідки чи розробки природних ресурсів

та їх незаконної експлуатації, проведення незаконних морських досліджень, захист штучних островів, установок і споруд; захист населення від злочинної діяльності та інших протиправних дій на державному кордоні; створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами; залучення громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону [20].

Тобто, Державна прикордонна служба України є органом здійснення прикордонної політики та забезпечення прикордонної безпеки держави. Сфера інтересів діяльності Державної прикордонної служби України стосується багатьох аспектів забезпечення прикордонної безпеки держави – політичного, економічного, екологічного, воєнного, суто правоохоронного тощо. Ступенем надійності й ефективності охорони державного кордону, захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в прикордонному просторі є прикордонна безпека держави. [44].

Діяльність Державної прикордонної служби України здійснюється на підставі правових норм що викладені у національному законодавстві, зібрані у загально-правових принципах, які визначально впливають на організацію взаємодії та координації усіх органів публічної влади.

- Принцип верховенства права, встановлений Конституцією України(ст. 8) і передбачений Законом України «Про основи національної безпеки України»(ст. 5), який щодо прав і свобод людини та громадянина є нормою прямої дії. Конституція України в системі нормативних актів має вищу юридичну силу, а отже, всі інші нормативні акти повинні їй відповідати(не суперечити).

- принцип законності, записаний в Конституції України(ст. 19), Законах України «Про державну прикордонну службу України»(ст. 3) та «Про прикордонний контроль(ст. 4) полягає в тому, що діяльність повинна проводитись в повній відповідності до вимог діючого законодавства і не виходити за його межі, зміст і мету. Законність – це стан суспільного життя,

який характеризується неухильним дотриманням і виконанням законів всіма суб'єктами взаємодії.

- принцип гласності, закріплений в Конституції України(ст. 34), законах України «Про державну прикордонну службу України»(ст. 3) та «Про прикордонний контроль» (ст. 4), полягає у відкритому доступі широкого кола суспільства до інформації стосовно діяльності Державної прикордонної служби України, інших взаємодіючих суб'єктів сектору безпеки в прикордонній сфері, представництв громадянського суспільства які беруть активну участь в формуванні прикордонної політики. Державна прикордонна служба, інші суб'єкти взаємодії зобов'язані інформувати про свою діяльність і прийняті рішення, в тому числі і через засоби масової інформації. Гласність – одна з основних гарантій права на інформацію як складової права на свободу думки і слова. Винятком є дотримання прав людини щодо нерозголошення відомостей особистого характеру(ст.31,32 Конституції України та ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних»), таємниці слідства та державної таємниці(ст. 3 Закону України «Про державну таємницю» та ст. 212 КУпАП).

- принцип гуманізму, закріплений в ст. 3 Закону України «Про міліцію» проголошує що персонал суб'єктів взаємодії повинен дотримуватись системи поведінкових стандартів, за якими правоохоронні інтереси держави узгоджувались з потребами та інтересами людей.

Крім того суб'єкти взаємодії у сфері прикордонної безпеки повинні керуватися принципами забезпечення прикордонної безпеки:

- своєчасність і адекватність захисту національних інтересів в умовах реальних і потенційних загроз.

- чітке розмежування повноважень у забезпеченні прикордонної безпеки.

- демократичний цивільний контроль у сфері прикордонної безпеки і над правоохоронними органами держави.

- використання в інтересах України механізмів міжнародної прикордонної безпеки. Державні органи, громадські організації, посадові особи зобов'язані надавати всемірну допомогу органам Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону. Охорона державного кордону України здійснюється при активній участі громадян України. Державні органи і громадські організації сприяють органам Державної прикордонної служби України у залученні громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України [43].

Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні здійснюється з метою забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань, раціонального використання сил та засобів, уникнення дублювання заходів, які вживаються для додержання законності і правопорядку на державному кордоні, а також під час здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю.

Отже, Державна прикордонна служба України є суб'єктом взаємодії у сфері прикордонної безпеки. Від якості організації і проведення роботи по покращенню взаємодії з органами публічної влади залежить реформування усіх складових сектору прикордонної безпеки і перетворення прикордонного відомства у відомство європейського типу.

1.2. Зарубіжний досвід організації захисту державного кордону

Сьогодні територія України залишається основним шляхом транзиту нелегальних мігрантів і є частиною Центральноевропейського маршруту, одного з п'яти транскордонних маршрутів нелегальної міграції, що ведуть з усього світу до країн Європейського Союзу. Вищеперераховані негативні явища стали можливими у зв'язку з недосконалістю нормативно-правової бази, яка врегульовує цю сферу діяльності, дублюванням функцій органів, що здійснюють прикордонний контроль, відсутністю чіткого механізму

взаємодії публічних органів управління, на які покладено функції здійснення охорони державного кордону, ігноруванням і пасивністю запровадження зарубіжного досвіду щодо регулювання прикордонного контролю. Усе це зумовлює необхідність дослідження та систематизації зарубіжного досвіду організації здійснення прикордонного контролю та визначення перспектив його імплементації на теренах України.

Вибір того чи іншого варіанта побудови системи захисту кордону багато в чому визначається специфічними особливостями конкретних кордонів: їх протяжністю, ландшафтом прикордоння, інтенсивністю транскордонних потоків, соціально-економічними та культурними характеристиками суміжних територій, гостротою викликів безпеки. Тому автоматичне перенесення тієї чи іншої моделі забезпечення прикордонної безпеки на український ґрунт було б навряд чи виправданим. Разом з тим урахування такого досвіду буде дуже корисним для планування прикордонної політики України [32, с. 21].

Аналіз матеріалів, які стосуються окремих питань функціонування систем системи захисту кордону зарубіжних держав показує, що даному напрямку забезпечення національної безпеки приділяється багато уваги.

Так, фундаментальною основою успішного функціонування системи захисту кордону будь-якої держави є нормативно-правова база. При порівнянні законів та інших нормативних актів, які застосовуються в різних країнах в імміграційній сфері, можна виявити відмінності в їх формах, що відображають диференційованість правових систем. У деяких державах широкий спектр положень регулюється одним всеосяжним законом, в інших – для врегулювання різних нормативних положень використовуються окремі закони й нормативні акти. В одних країнах закони докладно визначають процедурні питання, в інших – регулюють тільки повноваження, а процедурні питання регулюються постановами урядів і відомчими нормативними актами. Крім того, у законах та інших нормативних актах відображені особливості географічних, політичних, економічних і

культурних умов кожної країни, а також прав людини. Таким чином, зміст положень, які регулюють в'їзд та перебування громадян, іноземців та осіб без громадянства, не є стандартним для всіх провідних держав [31].

Зазначені особливості, разом з історично сформованими правовими системами іноземних держав, зумовлюють поділ їх імміграційного законодавства на два види. Перший з них – «американська модель» системи законів про імміграцію і громадянство, діюча в таких країнах, як: Канада, Австралія, Японія, США і в деяких інших. До другого виду належить «європейська модель» аналогічних законів і нормативних актів. Це, наприклад, – закони про іноземців у Німеччині, Нідерландах, Швеції та ін.

Значну частину країн, що використовують закони та нормативні акти, які належать до першої групи, складають країни, які були утворені за рахунок міграції населення інших країн, приймають у себе значну кількість іммігрантів у даний час або робили це раніше.

У законах «американської моделі» проводиться чітка градація між мігрантами (особами, які в'їжджають для постійного або тривалого проживання) і особами, які не проживають у країні постійно (прибули в країну з певною метою, по досягненні якої планують знову залишити країну). Стосовно не мігрантів визначені статуси перебування з класифікацією мети в'їзду в країну, при цьому в'їзд осіб у країну дозволяється тільки у разі відповідності одному з цих статусів. Так, на сьогодні діючий японський закон про імміграційний контроль визначає 27 статусів перебування іноземних громадян на території країни, у тому числі «дипломатичний», «службовий», «для короткострокового перебування», «для навчання», «для перевodu по службі всередині компанії», «для стажування», «технічний», «для кваліфікованого фахівця» та ін.

Крім того, у законах даного виду детально визначена процедура видачі дозволів на в'їзд у країну. Наприклад, закон США «Про реформу системи контролю над імміграцією» (1986 р.) детально визначає цілі в'їзду в країну і документи, що дозволяють це зробити [77]. Так, крім паспорта з візою,

іноземці й особи без громадянства можуть в'їхати в США і з іншими документами, загальне число яких досягає чотирнадцяти.

На відміну від «американської моделі», у багатьох європейських країнах прийняті необхідні нормативні акти, основним змістом яких є положення, що обмежують перебування в країні іноземних громадян. У законах та нормативних актах таких країн визначено, що іноземці, які бажають працювати в даній країні, повинні до в'їзду в країну або після нього отримати від уповноваженої інстанції дозвіл на роботу. При цьому вкрай рідкі випадки, коли таке поняття, як статус перебування, є важливими умовами видачі дозволу на в'їзд. Підстави для відмови у видачі дозволу є також більш абстрактними в порівнянні із законами та нормативними актами «американської моделі».

Дослідження різних моделей імміграційних законів і нормативних актів дає право стверджувати, що, якщо в них виділити положення, які пов'язані з в'їздом, і положення, які пов'язані з перебуванням, то можна констатувати, що в «американській моделі» центральне місце посідають норми, що стосуються в'їзду в країну, а в «європейській моделі» - положення, що визначають перебування іноземних громадян у країні. Так, сама назва існуючого вже тривалий час основного закону Швейцарії про імміграційний контроль – «Федеральний закон про перебування і постійне проживання іноземних громадян» - указує на його належність і основну спрямованість.

Зазвичай закони та нормативні акти «американської моделі» визначають необхідність перевірок документів у ППР та отримання дозволу на в'їзд, а додаток до дозволу на в'їзд – визначення статусу (обмеження на сферу діяльності в період перебування) і терміну перебування. Даний дозвіл у формі печатки проставляється на сторінці паспорта.

У той же час у європейських законах і нормативних актах визначається, що в процесі прикордонного контролю перевіряється всього лише наявність дійсного паспорта (за необхідності - візи), і в багатьох випадках у паспорті не проставляється відмітка-дозвіл на в'їзд. При цьому

основна увага приділяється перевірці того, чи слід або не слід дозволити громадянину перебування в країні після закінчення встановленого терміну. Так, у німецькому законі про іноземних громадян, поряд із системою «дозволів на перебування у формі візи» паралельно існує також дозвіл на перебування, який можна отримати після в'їзду в країну.

Зміна нормативно-правової бази провідних країн світу відбувається в основному під впливом двох основних процесів [79]:

– перший – інтеграційні процеси між державами (особливо європейськими) і створення різних союзів (наприклад, Європейське співтовариство) сприяють поступовому спрощенню прикордонного (імміграційного) контролю між цими країнами, а в окремих випадках передбачається його повне скасування;

– другий – розширення процесів неконтрольованої міграції змушує заможні країни посилювати імміграційні правила щодо громадян держав-постачальників незаконних мігрантів.

Принципом свободи пересування всередині «шенгенського простору» можуть користуватися як громадяни країн-учасниць угоди, так і громадяни третіх країн. Для прикордонних (імміграційних) служб країн-учасниць угоди розроблені та введені в дію єдині правила контролю в'їзду та виїзду [67, с. 55].

Окреме місце серед законів і нормативних актів європейських країн посідає «Британський закон про мігрантів». Великобританія історично, також як і деякі інші європейські країни, використовувала закон про іноземних громадян і встановлені на його основі нормативні акти як основні юридичні документи для контролю за особами, які в'їжджають у країну. Проте в 60–і роки минулого століття ця юридична система була змінена як реакція на великий наплив мігрантів з колишніх колоній. У даний час її можна вважати такою, що належить до американської моделі.

Особливе місце в законодавчих актах зарубіжних держав, які регламентують прикордонний (імміграційний) контроль, відводиться заходам

відповідальності за порушення правил в'їзду в країну. Так, у законах більшості країн зазначається, що для попередження незаконного в'їзду в країну і забезпечення належного контролю необхідна співпраця у проведенні імміграційних перевірок з боку власників транспортних засобів, а також транспортних компаній, відповідальних за перевезення іноземних громадян. Тому закони про імміграційний контроль зобов'язують власників транспортних засобів, а також транспортні компанії надавати сприяння у справі проведення імміграційних перевірок, повідомляти про наявність на борту осіб, які не мають паспорта чи іншого документа, що підтверджує особу, і запобігати їх в'їзду на територію країни, а також запобігати в'їзду іноземних громадян, яким було відмовлено у дозволі на це, забезпечувати висилання таких осіб. Низкою нормативно-правових актів в імміграційній сфері передбачаються санкції кримінально-процесуального та фінансового характеру.

Заходи покарання, передбачені відносно осіб, які незаконно прибули на територію країни, незаконно залишилися в ній та їх пособників, різні. Так, в японському «Законі контролю в'їзду - виїзду і визначення біженців» (глави 6, 9) зазначається, що до порушників імміграційних правил застосовуються «виправні роботи або тюремне ув'язнення терміном до 3 років або грошовий штраф у розмірі до 300 тис. ієн». Щодо осіб, які незаконно працевлаштовують іноземних громадян, передбачені «виправні роботи строком до 3 років або грошовий штраф у розмірі до 2 млн ієн». Крім того, у випадку, коли капітан морського або іншого судна або транспортна компанія перешкоджають виконанню перевірок чи інших службових обов'язків інспекторами імміграційних служб або не надають інформацію, що підлягає повідомленню, з такої особи стягується штраф у розмірі до 500 тис. ієн. [3, с. 9].

Найважливішою рисою, що характеризує будь-яку систему, є функції, які вона виконує. Дане положення повною мірою стосується системи захисту кордону. Функції системи захисту кордону різних держав мають як спільні

риси, так і певні відмінності. Як правило, загальна функція для всіх – паспортний контроль при перетинанні кордону – є тільки частиною обов'язків відповідних контрольних органів.

Так, повітряна і прикордонна поліція Франції, разом з контролем імміграційних правил, здійснює перевірку друкованих видань, які ввозяться в країну, контролює діяльність цивільної авіації (захист авіалайнерів і вантажів, нагляд за розслідуванням аварій і катастроф відповідно до кримінально-процесуального кодексу, контроль діяльності керівництва авіакомпаній та ін.).

Федеральна прикордонна охорона (BGS) ФРН, крім перевірки документів в ППР, виконує і інші, головним чином, поліцейські завдання: надання допомоги поліції федеральних земель у ліквідації заворушень; охорона важливих державних і урядових об'єктів, забезпечення безпеки візитів іноземних урядових делегацій на вищому рівні; боротьба з тероризмом у країні, у тому числі на повітряному транспорті; охорона дипломатичних представництв за кордоном та ін.

Швейцарський корпус прикордонної охорони (GWK) здійснює підтримку прикордонної поліції кантонів і розшук кримінальних злочинців і підозрюваних, затримання порушників правил дорожнього руху, стягує плату з власників автотранспорту за користування державними автострадами при в'їзді та виїзді з країни.

Імміграційні служби США і Канади, крім паспортного контролю осіб у пункті пропуску та фізичної охорони кордону, контролюють перебування іноземців у країні, реєструють зміни їх статусу, здійснюють процедуру прийому до громадянства, накладають штрафні санкції на роботодавців за незаконне оформлення іноземців на роботу і на власників транспортних компаній, що допустили незаконну доставку в країну іноземців, продовжують терміни перебування в країні і депортують іноземців при порушенні імміграційних законів.

У сфері контролю пасажирів, у рамках ЄС реалізується низка успішних програм, наприклад, Schengen information system II - SIS II (Шенгенська інформаційна система II – далі ШІС II), яка прийшла на зміну Schengen information system – SIS (Шенгенської інформаційної системи – ШІС) [78]. Шенгенська інформаційна система – це база даних, створена в 1995 р в рамках Шенгенської угоди, яка містить інформацію про фізичних осіб або об'єкти, що знаходяться в розшуку, осіб, в'їзд яких на територію держав-членів ЄС є небажаним, а також інформацію про осіб, зниклих без вісти, про підроблені та загублені документи. Метою створення другої версії стала необхідність включення в систему нових членів ЄС, оскільки первісна конфігурація не передбачала участь понад 18 держав, крім того, ШІС II здатна обробляти біометричні дані.

Європейський Союз має низку угод щодо обміну інформацією про пасажирів, які були укладені між ЄС і США, ЄС і Канадою, а також ЄС і Австралією. Під час реєстрації всі авіакомпанії повинні передавати державі-партнеру основні дані про пасажирів: імена, дати народження, адреси, номери місць. З 2004 року в рамках Директиви 2004/82/ЄС в європейських аеропортах реалізується програма Advance Passenger Information – API (Попередня інформація про пасажирів) [68]. Програма API містить дані про пасажирів, отримані з машино-зчитувальних частин паспорта, які направляються авіаперевізниками контролюючим органам. Усі держави ЄС можуть обмінюватися цими даними. Зазначимо, що подібні програми реалізовані в Австралії, Канаді та Індії, а також у Мексиці, Іспанії, Південній Кореї та Великобританії.

Для оптимізації роботи органів контролю, що функціонують у пунктах пропуску, у рамках ЄС розробляються спільні стандартизовані технологічні схеми і процедури контролю. У технологічних схемах максимально точно відображено взаємодію різних відомств. Контролюючі органи можуть застосовувати супровідні листи (routing slip), що містять вичерпний (що включає час для проведення контролю та дані про посадову особу) список

заходів. Австрія застосовувала цю практику до приєднання до ЄС держав, що мають з нею спільний кордон, а зі Швейцарією такий порядок успішно застосовується в теперішній час [80].

Виходячи з аналізу практик скоординованого управління кордоном в ЄС, можна зробити висновок про те, що основні цілі системи захисту кордону – захист прав і свобод громадян ЄС, запобігання порушенням імміграційного, митного і зовнішньоторговельного законодавства. Країни, чий державний кордон збігається із зовнішнім кордоном ЄС, отримують допомогу від інших держав-членів у формі додаткового фінансування, підтримки в реалізації різних програм. Для досягнення зазначених цілей держави ЄС прагнуть уніфікувати законодавство у сфері управління кордоном, гармонізувати процедури контролю на зовнішніх кордонах, організувати ефективний інформаційний обмін у рамках ЄС. Зазначимо, що одним з позитивних ефектів даних дій є спрощення процедур торгівлі.

Отже, у результаті аналізу організації діяльності служб, які забезпечують захист кордону, їх функціональних обов'язків, технології контролю осіб, транспорту та вантажів при перетинанні ними кордону, була виявлена висока ефективність у цілому систем прикордонного (імміграційного) контролю зарубіжних країн. Це досягається наявністю дієвої нормативно-правової бази, доцільною структурною побудовою контролюючих органів, диференційованою технологією прикордонного (імміграційного) контролю, використанням у службовій діяльності новітніх технічних досягнень. Систематизований аналіз закордонного досвіду, оцінка його позитивних і негативних сторін можуть бути використані у службовій діяльності органів охорони державного кордону і структур прикордонного контролю ДПСУ.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Аналіз нормативно-правової бази організації взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади

Нормативно-правові акти, що визначають порядок організації захисту державного кордону, складають правові засади здійснення такого контролю як форми реалізації одного з головних завдань ДПСУ. При цьому правові засади – це «правова основа», джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності, що стосуються організації прикордонного контролю. У нашому розумінні означені правові засади виступають як вихідні, фундаментальні положення діяльності у сфері організації прикордонного контролю.

Дослідження правових актів національного законодавства дозволило нам виділити такі рівні правового регулювання організації прикордонного контролю: конституційно-законодавчий, міжнародний, підзаконний. Це вибудовує певну ієрархію нормативно-правових актів, створює певний порядок та є підставою для узгодження нормативно-правових актів: як певну обов'язковість акта взагалі, так і пріоритетність його щодо іншого.

Найвищий ступінь такої пріоритетності виявляється у верховенстві таких видів нормативно-правових актів, як Конституція України, закони; у їх здатності безпосередньо регулювати суспільні відносини. Класифікація нормативно-правових актів за юридичною силою має теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє з'ясувати правову природу того чи іншого акта, його ознаки, призначення [27].

Юридична сила нормативно-правового акта – специфічна властивість мати суворо означене місце серед інших нормативно-правових актів, дотримуватися встановленої субординації. Зазвичай юридична сила акта

залежить за формальною обов'язковістю від рівня та обсягу повноважень органу, який видає (приймає) цей акт, тобто суб'єкта нормотворчості. Юридична сила нормативно-правових актів визначається Конституцією України і Законом про нормативні акти [69]. Протягом останніх десяти років здійснювалася цілеспрямована робота з удосконалення правового підґрунтя охорони державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також протидії протиправній діяльності на державному кордоні. Також сформовано цілісну систему правових норм щодо юридичної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України та правовий статус іноземців, створено нормативну базу для реформування прикордонного відомства.

Конституційно-законодавчу базу організації прикордонного контролю становлять Конституція України [17], Закон України «Про основи національної безпеки України», Закон України «Про прикордонний контроль» (розроблений та опрацьований Адміністрацією ДПСУ за аналогією Кодексу Шенгенських кордонів [61]), Закон України «Про Державну прикордонну службу» [44], Закон України «Про державний кордон України» [43], Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [65]. Також прийнято закони України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» [42] та «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [41].

Зазначені акти складають «основну» нормативно-правової бази організації прикордонного контролю. Так, положення ст. 17 Конституції України, у якому йдеться про те, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом», знайшло своє відображення у спеціальному Законі України «Про Державну прикордонну службу України», відповідно до якого «Державна прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального

призначення ..., на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні». Це конституційне положення конкретне законодавче втілення знайшло у ст. 2 Закону України «Про державний кордон України», відповідно до якої «координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України».

До «додаткових» джерел нормативно-правового регулювання, які обумовлюють різноманітні аспекти взаємодії ДПСУ з іншими органами влади можна віднести: Митний кодекс України [28], Кримінальний кодекс України [21], Кодекс України про адміністративні правопорушення [16], Кримінальний процесуальний кодекс України [22], Повітряний кодекс України [36], Закон України «Про морські порти» [56], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [59], Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [57].

Міжнародний рівень нормативно-правового регулювання вирізняється значною кількістю різноманітних конвенцій та дво– та багатосторонніх договорів. Прийняті і діють понад 200 міжнародних двосторонніх та тристоронніх угод України про співпрацю у прикордонній сфері, у тому числі і ті, що стосуються застосування спеціальних технічних засобів контролю руху у зоні проведення прикордонного контролю. Зазначені договори стають частиною правової системи України.

Завдяки активним політико-дипломатичним заходам, що вживались українською стороною, після проголошення нею незалежності, було укладено низку міжнародних договорів про режим державного кордону із західними сусідами. На сьогодні державний кордон між Україною і Республікою Польща, Угорською Республікою, Словацькою Республікою та

Румунією в договірно-правовому відношенні оформлено повністю [33, с.146].

У ст. 9 Конституції України передбачено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [17]. У статті 18 зазначено: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права». Уточнення суттєвої ролі міжнародних договорів за юридичною силою зазначено у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» 2004 р.: «...якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [55].

Угоду про асоціацію України та ЄС, зокрема положення викладені у ст. 3 розділу I «Загальні принципи», ст. 459 розділу VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством» [70].

Зазначені акти формують загальні засади діяльності органів ДПСУ у частині організації прикордонного контролю, який є частиною комплексного державного контролю, здійснюваного на межах юрисдикційного простору.

Окреме місце у сфері міжнародних актів посідають двосторонні «робочі» угоди між ДПСУ та органами прикордонного контролю інших держав. До них віднесемо:

Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про спрощений порядок переміщення ділянкою автомобільної дороги Славутич – Чорнобильська АЕС, що проходить територією Республіки Білорусь, працівниками, транспортними засобами та вантажами

Чорнобильської АЕС і підприємств, що провадять діяльність у зоні відчуження, а також іноземними спеціалістами, залученими до реалізації міжнародних проектів стосовно закриття Чорнобильської АЕС, а також Протокол до Угоди;

Протокол між Адміністрацією ДПСУ та Головним Комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про обмін статистичною та аналітичною інформацією;

Протокол між Адміністрацією ДПСУ і Генеральним Інспектором Прикордонної Поліції Міністерства Адміністрації та Внутрішніх Справ Румунії про правила плавання у прикордонних водах плавучих засобів, які належать прикордонній владі України та Румунії, та порядок їхнього співробітництва під час охорони українсько-румунського державного кордону.

Підводячи підсумок співвідношення міжнародного і національного права, що визначають статус державного кордону України, треба зазначити, що механізми мирної трансформації Європи, які були закладені в Статуті ООН, Хельсінкських угодах та інших міжнародних актах, багато в чому втратили актуальність. Зміна політичної карти світу, деградація «блокової системи» і поява десятків нових держав, вимагають нових принципів глобальної взаємодії у регулюванні статусу державних кордонів.

Підзаконний рівень нормативного регулювання представлено численними постановами, указами та інструкціями. До них зокрема віднесемо: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 399/2011 про затвердження Положення «Про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» [46], Указ Президента України від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009 «Про затвердження Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» [38], постанову КМУ від 14.01.09 № 10 «Про затвердження Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності

військовослужбовців ДПСУ та інвалідності звільнених з військової служби осіб» [51]; постанову КМУ від 29.07.09 № 831 «Про затвердження Порядку використання наркотичних засобів і психотропних речовин під час дресирування службових собак для розшуку таких засобів і речовин» [49], якою визначено механізм передавання, перевезення, застосування, зберігання, відпуску, ведення обліку та знищення вилучених з незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, які вирішено передати органам, установам, закладам ДПСУ, інших уповноважених органів, що забезпечують дресирування службових собак для розшуку таких речовин; та інші.

До числа найбільш вагомих джерел цього рівня також віднесемо акти стратегічного планування та програм забезпечення розвитку ДПСУ, серед них: Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (постанова ВРУ від 18 липня 1995 р. № 532-95-п.) [18]; Концепція розвитку ДПСУ на період до 2015 року (схвалена Указом Президента України від 19.06.06 № 546/2006) [20], розпорядження КМУ від 23.11.2015 № 1189-р «Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України» [64], Державна цільова правоохоронна програма «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 р. (постанова КМУ від 13.06.07 № 831); Концепція інтегрованого управління кордонами до 2020 року (розпорядження КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р) [19] та ін.

Адміністрація Державної прикордонної служби України як центральний орган виконавчої влади, на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та в межах своїх повноважень, видає відомчі нормативно-правові акти: накази і директиви, які розкривають і конкретизують діяльність прикордонного відомства з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону. Саме відомчі нормативно-правові акти утворюють великий правовий масив прикордонного відомства, об'єктивною ознакою якого є множинність актів, які регулюють

різні види діяльності Державної прикордонної служби України. Наприклад, це Положення про оперативно-розшуковий відділ органу охорони державного кордону [47], яке регулює питання правоохоронного забезпечення регулювання прикордонного контролю.

Разом з тим є певні правові прогалини зазначеної відомчої нормативної бази. Зокрема не завершена розробка проекту типової схеми організації пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів, що реалізує принцип «одного вікна». Він повинен передбачати, що сукупний час знаходження автомобільного транспорту в ППР через ДКУ, необхідний для здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю, не повинен перевищувати 1 годину для автобусів та не більше 30 хвилин для легкового автомобіля.

Крім того, не розроблено заходи, що передбачають адміністративну і матеріальну відповідальність працівників контрольних органів за необґрунтовану затримку транспортних засобів у ППР вище нормативно встановленого часу.

Таким чином, маємо можливість представити власну класифікацію нормативно-правового регулювання прикордонного контролю за юридичною силою нормативно-правових актів (табл. 2.1), яка доводить необхідність активізації кодифікаційних робіт у цій сфері.

Важливо визначити, що являють собою групи правових норм, які регулюють сферу суспільних відносин щодо провадження діяльності з організації прикордонного контролю – чи становлять ці норми певну визначену сукупність, чи ні? Тобто необхідно з'ясувати, чи існують внутрішні зв'язки між правовими нормами, що містяться в різних нормативно-правових актах.

Вважаємо, що відповідь на це запитання може бути однозначною: зазначені правові норми являють собою певну сукупність, хоч і не мають об'єктивно наданої їм систематизованої форми. Між цими нормами наявні внутрішні правові зв'язки, вони взаємозумовлені і характеризуються взаємовпливом.

Таблиця 2.1. Класифікація нормативно-правового регулювання захисту державного кордону за юридичною силою нормативно-правових актів

Рівні правового регулювання організації прикордонного контролю	Зміст нормативно-правового регулювання
Конституційно-законодавчий	<p>«Основний»: поняття національної безпеки, державного кордону, засади діяльності ДПСУ, порядок проходження служби в ДПСУ, соціальний захист військовослужбовців, поняття прикордонного контролю, підготовки та перепідготовки кадрів;</p> <p>«додатковий»: митне, кримінально-процесуальне, кримінальне законодавство, законодавство про адміністративні правопорушення, протидію корупції, оперативно-розшукову діяльність, забезпечення здійснення прав громадян, іноземців та осіб без громадянства при перетинанні державного кордону</p>
Міжнародний	<p>Конвенції, дво- та багатосторонні договори про спрощений порядок переміщення, про обмін статистичною та аналітичною інформацією, спільні пункти пропуску, домовленості щодо контролю за експортом звичайних озброєнь та товарів і технологій подвійного використання, щодо стандартів безпеки та спрощення торгівлі, спрощення і гармонізацію митних процедур, прототипів ЄС, зокрема «Border and inland control», «Information and communication technology»</p>
Підзаконний	<p>Щодо концептуальних питань інтегрованого управління кордонами, стратегії розвитку ДПСУ, про проходження служби, грошове та матеріальне забезпечення, відбір та підготовку кадрів</p>
Спеціальний (особливий)	<p>Щодо використання технічних засобів забезпечення організації прикордонного контролю, використання засобів відеоконтролю, кінологічного забезпечення та здійснення контролю в зоні проведення АТО (операцій Об'єднаного командування)</p>

Примітка. Розроблено автором

Детальний аналіз правових засад свідчить про невідкладну потребу проведення кодифікаційних робіт у справі систематизації даного правового матеріалу на ґрунті визначених спільних підходів. Це продиктовано потребою швидкого вирішення низки питань, про які йшлося вище. Так, сьогодні необхідно забезпечити закріплення у відомчій нормативній базі таких заходів:

розгортання та використання в діяльності контрольних органів сегмента пункту пропуску міжвідомчої автоматизованої інтегрованої інформаційної системи «Аркан»;

створення інтегрованого банку даних про переміщення через ДКУ осіб, транспортних засобах і вантажів через пункти пропуску з можливістю рівного доступу до нього зацікавлених контрольних органів, що здійснюють діяльність у пункті пропуску;

узгодження зусиль з міжнародними партнерами з протидії незаконній міграції;

апробування автоматизованої системи управління рухом пасажирського та вантажного транспорту до місць огляду та оформлення документів у пункті пропуску;

організація поточного моніторингу вантажного і пасажирського потоків у пункті пропуску;

хронометраж дій державних контрольних органів, що здійснюють пропуск через ДКУ осіб [54], транспортних засобів, вантажів з використанням «контрольного талона» або систем електронного розпізнавання транспортного засобу та державного номерного знака (найбільш актуально в автомобільних ППР).

Результатом кодифікаційних робіт може стати *Кодекс прикордонної охорони України*, який за традиційною пандектною системою має складатися з загальної та особливої частини. До загальної частини такого нормативного акта мають увійти розділи щодо визначення понять, які вживаються у Кодексі, принципи організації прикордонного контролю, характеристики суб'єктів організації прикордонного контролю та здійснення охорони державного кордону. До особливої частини повинні увійти норми щодо здійснення паспортного контролю, використання інформатизованих систем, систем відео-аналітики, кінологічних команд, провадження у справах про порушення законодавства у сфері охорони державного кордону та здійснення взаємодії з іншими органами влади як України, так і інших держав.

Кодифікація нормативно-правових актів у сфері організації прикордонного контролю сприятиме формуванню ефективного механізму забезпечення виконання завдань ДПСУ, переведе частину нормативної бази з рівня підзаконних актів на рівень законодавчий, а найголовніше стане інструментом перетворення ДПСУ в окремий (організаційно та фінансово самостійний) орган державної влади спеціальних повноважень.

2.2. Практичні аспекти координації діяльності органів охорони кордону, правоохоронних, контролюючих органів та органів виконавчої влади

Діяльність державних органів і служб, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску, координується органами охорони державного кордону.

Координація діяльності правоохоронних, контролюючих органів, органів виконавчої влади здійснюється відповідно до законів України «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», постанов Кабінету Міністрів України від 18.01.99 № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [50], від 24.12.2003 № 1989 «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними», від 18.08.2010 № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» [48], від 22.08.2011 № 893 «Про затвердження Правил санітарної охорони території України» [52].

Координація – управлінська функція ДПСУ, що об'єднує та систематизує зусилля контрольних органів і служб для забезпечення

пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів відповідно до технологічних схем пропуску [63].

Метою координації є:

- врегулювання порядку дій під час виникнення нестандартних ситуацій;
- забезпечення ритмічності функціонування пунктів пропуску;
- забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань;
- раціональне використання наявних сил і засобів;
- уникнення дублювання контрольних процедур;
- дотримання режимних правил;
- збереження відкритості кордону для законної транскордонної діяльності.

Основними суб'єктами координації відповідно до законодавства України з прикордонних питань є структурні підрозділи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які можна класифікувати за чотирма групами (табл. 2.2).

Таблиця 2.2. Класифікація суб'єктів координації

Класифікація	Суб'єкти координації	
I група	структурні підрозділи організацій та відомств, що здійснюють різні види контролю осіб, транспортних засобів та вантажів закордонного прямування	Митні органи (Державна фіскальна служба України); Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України); структурні підрозділи Міністерства енергетики та захисту довкілля України; структурні підрозділи Міністерства охорони здоров'я України; структурні підрозділи Міністерства культури, молоді та спорту України); структурні підрозділи Міністерства інфраструктури України; служба авіаційної безпеки (Державна авіаційна служба України Міністерства інфраструктури України); служба безпеки порту (Державна служба морського та річкового транспорту України Міністерства інфраструктури України)

Класифікація	Суб'єкти координації	
II група	Правоохоронні органи, підрозділи Збройних сил, організації, які займаються охороною громадського порядку і підтриманням режиму в пунктах пропуску	Структурні підрозділи Служби безпеки України; структурні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України; структурні підрозділи протиповітряної оборони Міністерства оборони України; воєнізовані відомча і міжвідомча охорони пунктів пропуску; вочманська служба
III група	Керівники місцевих органів самоврядування, державних органів, підприємств, установ чи організацій, на земельній ділянці якого знаходяться пункти пропуску (пункти контролю)	Начальники морських (річкових) портів; начальники аеропортів (аеродромів); начальники залізничних станцій; керівники місцевих органів самоврядування (обласних, районних)
IV група	Керівники, підприємств, установ чи організацій, які організують транспортні перевезення через державний кордон	

Примітка. Систематизовано автором

Штаб органу охорони державного кордону планує та забезпечує роботу управління органу охорони кордону щодо координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за напрямками [53]:

врегулювання порядку дій під час виникнення нестандартних ситуацій; забезпечення ритмічності функціонування пунктів пропуску відповідно до вимог законодавства з прикордонних питань;

раціонального використання наявних сил і засобів, уникнення дублювання контрольних процедур;

дотримання режимних правил.

Координація державних органів і служб у пунктах пропуску здійснюється шляхом:

планування спільної діяльності;

прийняття остаточного рішення про надання дозволу на перетинання державного кордону особами, транспортними засобами, вантажами, які пройшли контроль відповідних контрольних органів і служб у пунктах пропуску.

Основні функції, які виконують суб'єкти координації відповідно до законодавства з прикордонних питань, указано в табл. 2.3.

Таблиця 2.3. Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства з прикордонних питань

Суб'єкти координації	Основні функції
1	2
Державна фіскальна служба України	Митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів; організація діяльності митної варті, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил; реконструкція, будівництво та облаштування міжнародних та міждержавних пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, а також інші функції відповідно до покладених на неї завдань
Міністерство інфраструктури	Організація транспортного сполучення через державний кордон; реконструкція та будівництво пунктів пропуску через державний кордон для залізничного, морського, річкового і повітряного сполучення; подання до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо створення нових та зміни статусу існуючих пунктів пропуску через державний кордон; вирішення питань дорожнього будівництва в прикордонних районах; виконання міжурядових угод про міжнародні перевезення та контроль за забезпеченням авіаційної і залізничної безпеки, а також виконання інших робіт, віднесених до компетенції Міністерства інфраструктури
Міністерство закордонних справ	Координація переговорного процесу із суміжними державами і міжнародними організаціями; вирішення питань візового в'їзду до України іноземних громадян
Міністерство оборони	Охорона державного кордону в повітряному просторі силами протиповітряної оборони
Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України	Ветеринарний і фітосанітарний контроль у пунктах пропуску через державний кордон
Міністерство охорони здоров'я	Санітарно-карантинний контроль, медичне обслуговування громадян у пунктах пропуску через державний кордон
Міністерство енергетики та захисту довкілля України	Державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища в прикордонній смузі, контрольованому прикордонному районі та виключній (морській) економічній зоні України; екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон

Продовж.табл.2.3

1	2
Міністерство внутрішніх справ	Профілактика злочинності і боротьба з нею; забезпечення громадського порядку і безпеки дорожнього руху в межах прикордонної смуги, контрольованого прикордонного району та прийняття рішення і проведення видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства
Міністерство культури	Контроль у пунктах пропуску через державний кордон за вивезенням з України та ввезенням на її територію культурних цінностей
Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування	Заходи щодо додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі; створення умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон; загальне керівництво громадськими організаціями з питань охорони громадського порядку і державного кордону

Примітка. Систематизовано автором

Такими функціями є: затвердження для кожного пункту пропуску і погодження з контрольними органами та службами технологічної схеми пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів; установлення режиму в пунктах пропуску; визначення порядку відправлення з пунктів пропуску транспортних засобів, вантажів, що переміщуються через державний кордон; складання спільних планів дій на випадок ускладнення обстановки та виникнення нестандартних (конфліктних) ситуацій; установлення та підтримання контактів, взаємозв'язків між посадовими особами контрольних органів і служб.

Основними формами координації є: проведення спільних координаційних нарад та інструктажів; здійснення спільних перевірок; здійснення контролю (відповідно до компетенції) за дотриманням технологічних схем пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів; спільні дії контрольних органів і служб з питань забезпечення функціонування пунктів пропуску та дотримання режиму пункту пропуску.

Відповідальними посадовими особами за стан координації є:

– в органах охорони державного кордону – начальник органу охорони державного кордону;

– у підрозділах охорони державного кордону – начальник підрозділу охорони державного кордону;

– у пунктах пропуску – начальник підрозділу охорони державного кордону, старший прикордонних нарядів у пункті пропуску (на період несення служби).

Результати координації документально відображаються у протоколах спільних нарад (засідань), спільних розпорядчих документах (наказах), технологічних схемах пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, інших документах.

Детальний порядок роботи управління органу охорони кордону поданий у Додатку А.

У процесі роботи щодо координації діяльності правоохоронних, контролюючих органів, органів виконавчої влади з питань організації та пунктах пропуску для автомобільного сполучення загальний час здійснення прикордонного контролю автобусів, які здійснюють регулярні міжнародні перевезення, не повинен перевищувати часу стоянки, передбаченого розкладом руху та чинними нормами;

б) у пунктах пропуску для залізничного сполучення:

– уточнення тривалості зупинок пасажирських поїздів, що здійснюють міжнародні перевезення пасажирів;

– ініціювання проведення спільних оглядів пасажирських (вантажних) вагонів, пасажирських купе, локомотивів тощо;

– уточнення порядку проведення контрольних процедур у пасажирських поїздах закордонного прямування у разі їх здійснення під час руху;

– надання дозволу на відправлення поїздів з пункту пропуску в разі збільшення часу їх стоянки;

– надання дозволу на затримання поїздів (вагонів) у пункті пропуску для проведення необхідних протиепідемічних заходів у разі підозри на захворювання особливо небезпечними хворобами;

– надання дозволу на відправлення поїздів (вагонів) у пункті пропуску до санітарно-карантинного тупика у разі підозри на захворювання особливо небезпечними хворобами серед пасажирів, поїзних бригад, локомотивних бригад;

– визначення порядку проведення дезінфекції, дезінсекції та дератизації транспортних засобів;

в) у пунктах пропуску для морського (річкового) сполучення:

– визначення складу комісії для здійснення передбачених законодавством видів контролю;

– ініціювання проведення складом комісії огляду та переогляду вантажів (товарів);

– визначення порядку проведення дезінфекції, дезінсекції та дератизації транспортних засобів;

г) у пунктах пропуску для повітряного сполучення:

– встановлення місць стоянок та місць санітарних стоянок повітряних суден, що здійснюють міжнародні перевезення;

– уточнення порядку проведення контрольних процедур у разі: проведення прикордонного контролю осіб на борту або біля трапа повітряного судна; здійснення за домовленістю з авіаперевізниками в іноземних аеропортах попередньої перевірки правових підстав для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства;

– визначення порядку перетинання державного кордону окремими категоріями авіапасажирів;

– визначення порядку проведення дезінфекції, дезінсекції та дератизації транспортних засобів.

З метою забезпечення своєчасного і повного інформування про стан охорони державного кордону органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах

пропуску через державний кордон, подають відповідну інформацію до органів охорони кордону за такими напрямками:

- розроблення та здійснення спільних заходів щодо виявлення і розкриття порушень законодавства з прикордонних і митних питань;
- виявлення та розкриття злочинів, у тому числі у сфері зовнішньоекономічної діяльності, розшук і затримання злочинців;
- протидія незаконній міграції;
- запобігання контрабандному переміщенню через державний кордон товарів та інших предметів;
- організація та безпека руху транспортних засобів міжнародного сполучення.

Крім того, в оперативному порядку по лінії центрів управління службою зазначеними органами здійснюється обмін інформацією про будь-які наміри і спроби порушити державний кордон та про затримання його порушників:

- ознаки підготовки до порушення державного кордону;
- місця зосередження та маршрути пересування незаконних мігрантів;
- виявлення осіб, стосовно яких є відповідні доручення правоохоронних органів;
- спроби переміщення через державний кордон злочинців, що перебувають у розшуку, у тому числі з міжнародних злочинних угруповань;
- диверсії, терористичні акти, провокаційні дії та конфліктні ситуації в пунктах пропуску через державний кордон, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;
- факти і канали незаконного переміщення через державний кордон товарів та інших предметів, валюти, сировини, небезпечних речовин і відходів, культурних та історичних цінностей, викрадених транспортних засобів;
- будь-які спроби незаконного ввезення та вивезення наркотичних засобів;

– надзвичайні ситуації, що виникли внаслідок порушення техногенної та екологічної безпеки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі і заходи щодо їх ліквідації;

– неможливість пропуску через державний кордон транспортних засобів, зумовлену обставинами організаційного або технічного характеру; факти і причини затримання транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон, порушення розкладу руху транспортних засобів міжнародного сполучення;

– осіб, в яких виявлено ознаки небезпечних інфекційних захворювань під час переміщення через державний кордон;

– ускладнення санітарно-епідемічної обстановки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі.

Отже, на основі вивчення організаційних аспектів роботи управління органів охорони державного кордону щодо координації діяльності правоохоронних, контролюючих органів, органів виконавчої влади з питань організації та здійснення прикордонного контролю виділено рівні взаємодії за пріоритетністю впливу на ефективність здійснення прикордонного контролю, що дозволяє розмежувати функції органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства з прикордонних питань, забезпечити чітку координацію суб'єктів щодо вирішення спільних питань.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Розробка механізмів взаємодії Державної прикордонної служби з органами державної влади України

Сьогодні проблема забезпечення національної безпеки, у тому числі охорони державного кордону України, запобігання контрабанді, незаконній міграції, торгівлі людьми та іншим проявам транскордонної злочинності набуває неабиякої актуальності. Державна прикордонна служба України (ДПСУ) є органом державної виконавчої влади, на який покладається обов'язок щодо реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [46]. Проте охопити весь спектр функцій у сфері прикордонної безпеки ДПСУ самотійно не може, у зв'язку з чим виникає необхідність у налагодженні чіткої взаємодії між державними структурами сектору безпеки та оборони, координації їх діяльності, розподілі прав, обов'язків та відповідальності у кожному сегменті охорони державного кордону України.

Питання взаємодії державних структур особливо актуалізується у період відкритої військової агресії з боку Російської Федерації, порушення режиму державного кордону на тимчасово окупованих територіях, активізації сепаратистських настроїв (особливо у прикордонних областях), появі загроз тероризму тощо. Вагоме місце ДПСУ у сфері забезпечення прикордонної безпеки як власними силами, так і шляхом налагодження взаємодії з іншими державними інституціями зумовлює пошук нових шляхів координації їх спільної діяльності з метою захисту національних інтересів та

збереження територіальної цілісності і недоторканості території нашої держави.

Загальновідомо, що будь-яке явище або процес не мають ніякої практичної значення без робочого механізму їх реалізації. Взаємодія Державної прикордонної служби України з органами державної влади теж являє собою певний механізм. Більш того це динамічне явище, яке в повній мірі залежить від способу його функціонування – механізму реалізації [39].

Однозначного розуміння категорії «механізм» в науці немає. Одні автори визначають його як систему органів, установ та організацій, об'єднаних з метою здійснення будь-якої діяльності [10], інші – як систему відповідних засобів, правил та процедур [30], треті – як комплекс необхідних дій [66]. Звичайно така розмаїтість точок зору щодо змісту поняття «механізм» обумовлені особливостями явища, що лежать в його основі.

На нашу думку, механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування являє собою єдиний комплексний регулятор, спрямований на забезпечення прикордонної безпеки, збереження цілісності і недоторканості державного кордону України, дотримання прикордонного режиму, запобігання контрабанді, незаконній міграції, транснаціональній злочинності шляхом налагодження координації діяльності та встановлення чіткої взаємодії між прикордонним відомством та інституціями публічної влади. Оскільки будь-який механізм є системою з високим ступенем організованості, а кожна система має свою структуру, можна говорити і про структуру механізму взаємодії Державної прикордонної служби України з органами державної влади в сфері охорони та захисту державного кордону (додаток Б).

Вказаний механізм включає в себе організацію досліджуваної взаємодії та сам процес цієї взаємодії. Тому вважаємо за необхідне виділити в структурі цього механізму дві складові – організаційну та діяльнісну. Для їх позначення найбільш доцільним є використання категорій «організація взаємодії» та «реалізація взаємодії». Аналіз змісту механізму взаємодії

Державної прикордонної служби України з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони та захисту державного кордону передбачає всебічне вивчення його елементів.

Приступаючи до аналізу організації взаємодії Державної прикордонної служби України, слід зазначити, що термін «організація» в управлінській науці вживається в трьох значеннях: перш за все, для позначення будь-якого утворення соціального характеру; по-друге, в значенні стану упорядкування та цілісності будь-якого явища; по-третє, як вплив суб'єкта на об'єкт, усвідомлено спрямовану діяльність, здійснювану з метою зміни якісного стану якого-небудь явища (його упорядкування, приведення у відповідність з чим-небудь тощо).

Вважаємо, що категорія «організація», стосовно досліджуваної проблеми, може використовуватися і сприйматися в двох змістових значеннях:

- як один з найважливіших елементів механізму взаємодії Державної прикордонної служби України в сфері охорони та захисту державного кордону, втілений у впливі на процес цієї взаємодії з метою її упорядкування;
- як ціль і бажаний кінцевий результат такого впливу, необхідний, можливо якісно новий рівень вказаної спільної узгодженої діяльності.

Організація як спеціально здійснювана і цілеспрямована діяльність безпосередньо і опосередковано пов'язана з організацією як метою, так і кінцевим результатом взаємодії та впливає на ефективність її здійснення. Тому ми, в першу чергу, детально розглядаємо питання, що стосуються організації досліджуваної взаємодії в першому змістовому значенні, і лише потім охарактеризуємо її друге змістове наповнення. Організація іноді ототожнюється з управлінням, що, на наш погляд, є не зовсім вірним. Це можна пояснити наступними. Необхідність в управлінні тим чи іншим процесом виникає разом з необхідністю здійснення цього процесу, а закінчується досягненням бажаного кінцевого результату, тобто закінченням процесу. Організація процесу ставить за мету досягнення необхідного

якісного рівня його здійснення, з досягненням якого необхідність у такому організуванні відпадає, а в управлінні процесом залишається (наприклад, контроль за взаємодією). Таким чином, управління взаємодією включає її організацію. Можливо і зворотнє співвідношення, коли організовується самоуправління (організація управління).

Взаємодія Державної прикордонної служби України з органами державної влади та місцевого самоврядування проявляється в їх спільній діяльності, яка здійснюється в рамках цієї системи. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [44] в контексті організації та реалізації взаємодії на неї покладено виконання таких функцій:

– ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»;

– участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

– участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

– участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні

державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду - виїзду.

Таким чином, в процесі організації цієї взаємодії підрозділи ДПСУ систематично координують та синхронізують свою діяльність із підрозділами Міністерства внутрішніх справ, зокрема, Державною міграційною службою України, Національною поліцією, Національною гвардією, Державною службою з надзвичайних ситуацій; Міністерством оборони України (Збройними силами України,) та Службою безпеки України.

З метою реалізації окремих функцій та завдань ДПСУ взаємодіє з іншими державними органами та службами, зокрема: Міністерством закордонних справ, Міністерством інфраструктури, Міністерством аграрної політики та продовольства, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством культури, а також іншими міністерствами та службами, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Перелік напрямів такої взаємодії з розподілом за окремими інституціями публічної влади наведений в додатку В.

Завдання будь-якого органу управління і полягає в тому, щоб за рахунок чіткої організації та безперервної підтримки взаємодії домогтися найбільшої ефективності виконання поставлених в ході спільних дій завдань на державному кордоні. Тому взаємодія повинна організовуватися і підтримуватися усіма органами державного, військового і місцевого управління в інтересах національної безпеки та оборони України як в мирний, так і у воєнний час на всіх рівнях управління.

Взаємодія організується, перш за все, головою Державної прикордонної служби України, тому ігнорування вказівок представників Державної прикордонної служби України іншими взаємодіючими структурами на державному кордоні неправомірно. Саме взаємодія залежить,

перш за все, від рівня і форм прояву взаємодії, яка повинно будуватися на довірі, співпраці, взаєморозумінні і взаємодопомозі.

У першому випадку аналізована організація є функцією управління і здійснюється тільки органами вищої державної влади (Президентом України, Кабінетом Міністрів України та утвореними при них структурами), у другому випадку – функцією регулювання, що реалізується на рівні самих суб'єктів охорони державного кордону.

У ролі суб'єктів вироблення спільних (з відповідними посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування) рішень організаційного характеру різних рівнів виступають, голова, начальники департаментів та регіональних управлінь Державної прикордонної служби України. Це зумовлено значною кількістю рівнів здійснюваної взаємодії, що визначається її складністю та багатоманітністю. Стосовно ієрархічної структури Державної прикордонної служби України вказана взаємодія здійснюється на трьох рівнях, що передбачає наявність відповідної її організації.

Національний рівень передбачає як організацію, так і реалізацію досліджуваної взаємодії відповідних державних і недержавних органів України. В якості суб'єктів взаємодії тут виступають Державна прикордонна служба України та органи державної виконавчої влади (Служба безпеки України, Національна поліція, Державна фіскальна служба, Державна міграційна служба тощо).

Регіональний рівень має свою багаторівневу структуру, обумовлену суб'єктним складом. Суб'єктами продукування організаційних рішень, що регулюють відносини з іншими суб'єктами цієї системи на регіональному рівні, є керівники:

- а) начальники регіональних управлінь ДПСУ;
- б) голови обласних державних адміністрацій.

Місцевий рівень передбачає прийняття організаційних рішень начальниками прикордонних загонів, а також місцевими органами публічної

влади з питань їх компетенції в сфері охорони та захисту державного кордону. Так, повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття організаційних рішень, спрямованих на регулювання досліджуваної нами взаємодії, закріплені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» від 18 січня 1999 р. №48 [50]. Відповідно до п. 3 вищезгаданого Порядку місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування здійснюють заходи щодо додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, створення умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон, загальне керівництво громадськими організаціями з питань охорони громадського порядку і державного кордону.

Сьогодні на окремих ділянках державного кордону України склалася вкрай несприятлива та напружена обстановка, зумовлена перманентними бойовими діями, зіткненнями з диверсійно-розвідувальними групами терористів, постійними артилерійсько-мінометними обстрілами з боку тимчасово окупованих територій, неконтрольованою міграцією військової техніки та збройних формувань, використанням безпілотних апаратів для ведення розвідки на території України. В таких умовах стає все більш актуальною організація ефективної взаємодії з відповідними органами державної влади щодо координування діяльності у напрямку припинення та попередження збройних конфліктів та провокацій на державному кордоні, забезпечення територіальної недоторканості України і, за необхідності, відбиття вторгнення або нападу.

На сьогодні в структурі адміністрації ДПСУ по суті відсутній підрозділ, який відповідає за організацію взаємодії служби з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а функції щодо координації та синхронізації дій підрозділів та інших силових формувань «розпорошені» між різними департаментами та частинами

центрального підпорядкування. Слід також зауважити, що між взаємодіючими органами існує відсутність елементів підпорядкування (субординації), а існують зв'язки координації та обміну інформацією. Тому важливим є визначення координуючого центру, окреслення його функцій та напрямів діяльності. Так, природнім, на нашу думку, буде позиціонування як центру координації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері безпеки державного кордону Державної прикордонної служби.

Цінним в контексті досліджуваної проблеми, на нашу думку, буде досвід європейських країн щодо забезпечення координації діяльності національних прикордонних служб країн-членів ЄС з метою охорони зовнішніх кордонів об'єднання. Так, ще у 2005 р. відповідним розпорядженням Європейської Ради було засноване Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу (Frontex). За аналогічним принципом ми пропонуємо створити у структурі ДПСУ Центр координації та взаємодії у сфері безпеки державного кордону (далі – Центр координації). Пропонована структура зможе акумулювати усі інформаційні потоки та оптимізувати діяльність пов'язану з координацією та синхронізацією дій усіх органів державної влади з метою недопущення порушення прикордонної безпеки.

Основними завданнями діяльності Центру координації пропонуємо встановити наступні:

- здійснення моніторингу міграційних потоків спільно із Державною міграційною службою та проведення аналізу ризиків щодо всіх аспектів інтегрованого управління кордонами;

- оцінка зовнішніх загроз та встановлення ступеня готовності державних структур протидіяти викликам військового, економічного, екологічного, санітарно-епідеміологічного та соціального характеру на державному кордоні;

– координація та організація спільних операцій органів державної влади, щодо реагування на зовнішні загрози на державному кордоні та допомога у проведенні гуманітарних місій при надзвичайних ситуаціях;

– створення пулу технічного обладнання для синхронізації дій органів державної влади у сфері забезпечення прикордонної безпеки, реалізації операцій швидкого реагування на зовнішні загрози, оптимізації діяльності пунктів пропуску та контролю міграції;

– розробка технічних стандартів для обладнання в контексті забезпечення контролю та зв'язку на тактичному рівні, а також технічного нагляду для забезпечення оперативності реагування на зовнішні загрози;

– організація скоординованих дій у сфері боротьби з організованою транскордонною злочинністю та тероризмом на державному кордоні шляхом взаємодії з іншими органами Міністерства внутрішніх справ та Службою безпеки України;

– участь у наукових розробках та впровадженні інновацій у сфері контролю та нагляду за державним кордоном України;

– розробка та експлуатація інформаційних систем, що дозволяють швидко і надійно обмінюватися інформацією щодо нових ризиків управління кордоном та нелегальної імміграції, сприяння розробці та функціонуванню єдиного середовища обміну інформацією між ДПСУ та іншими органами державної влади, включаючи операційну сумісність систем.

Відповідно до визначеного переліку завдань пропонуємо встановити такі функціональні напрями діяльності Центру координації:

1. *Організація, планування, координація та оцінка* спільних операцій, що проводяться з різними органами державної влади, їх персоналом та обладнанням на державному кордоні (морському, наземному і повітряному).

2. *Навчання* – організація та проведення спільних навчань підрозділів охорони кордону та інших підрозділів Міністерства внутрішніх справ, Збройних сил України та Служби безпеки України (у т.ч. розробка єдиної програми підготовки, яка забезпечує як початковий рівень підготовки

прикордонників, так і військовослужбовців середнього та вищого офіцерського складу).

3. *Аналіз ризиків* – передбачає систематичний аналіз інформації про поточну ситуацію на державному кордоні, яка збирається в пунктах перетину кордону та з інших оперативних джерел інформації, включаючи засоби масової інформації та наукові дослідження.

4. *Дослідження та розробки* – визначає роль агентства, як платформи для об'єднання практики здійснення прикордонного контролю і наукових досліджень, з метою інноватизації процедур перетину кордону та підвищення рівня прикордонної безпеки.

5. *Оперативне реагування* – забезпечення функціонування системи об'єданого реагування на зовнішні загрози із використанням ресурсів ДПСУ, МВС, Міністерства оборони та Служби безпеки України.

6. *Інформаційне забезпечення* – створення системи і середовища обміну інформацією про нові ризики і поточні загрози на державному кордоні, забезпечення оперативної синхронізації обміну інформацією між ДПСУ, іншими підрозділами МВС, Міністерством оборони, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством інфраструктури, Міністерством культури, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Службою безпеки України.

Центр координації має створюватись як постійно діючий підрозділ в структурі ДПСУ, що знаходиться в безпосередньому підпорядкуванні голови ДПСУ, ним координується та перед ним звітує. Крім того, зазначена структура має забезпечувати постійну ефективну взаємодію ДПСУ та інших органів виконавчої влади. З цією метою не рідше одного разу на тиждень мають відбуватись спільні наради керівника центру та представників суб'єктів досліджуваної взаємодії в контексті вирішення оперативних, тактичних та стратегічних проблем прикордонної безпеки.

В процесі реалізації покладених на Центр координації завдань та з метою уникнення дублювання функцій, він може використовувати ресурси

інших структурних підрозділів Адміністрації ДПСУ (Департаменту організаційно-адміністративної роботи та аналітичного забезпечення, Департаменту охорони державного кордону, Департаменту оперативної діяльності, Департаменту озброєння, технічного забезпечення та зв'язку тощо), частин центрального підпорядкування (Навчального центру підготовки молодших спеціалістів Державної прикордонної служби України імені генерал-майора Ігоря Момота, Національної академії державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, Санітарно-епідеміологічних загонів, Головного центру зв'язку, автоматизації та захисту інформації, Окремої комендатури охорони і забезпечення, 10 мобільного прикордонного загону), регіональних управлінь ДПСУ та підрозділів охорони кордону.

Для роботи в центрі пропонуємо залучити 8 штатних фахівців (1 директора центру, його заступника та відповідальних по шести функціональних напрямках взаємодії), які мають стаж служби в органах ДПСУ не менше 5 років, є фахівцями за визначеними сферами діяльності та володіють досвідом співпраці з органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Структура та функціональні повноваження Центру координації можуть видозмінюватись та коригуватись залежно від положень Воєнної доктрини та завдань діяльності ДПСУ.

Підкреслюючи зв'язок процесу взаємодії Державної прикордонної служби України з органами державної влади та місцевого самоврядування в сфері захисту та охорони Державного кордону з іншими елементами механізму цієї взаємодії, можна сформулювати наступне визначення: механізм взаємодії Державної прикордонної служби України з органами державної влади і місцевого самоврядування в сфері захисту та охорони Державного кордону – це функціональна система здійснення спільної узгодженої діяльності національних, регіональних і місцевих органів на основі існуючої правової бази щодо організації та здійснення взаємодії з метою створення необхідних умов для охорони державного кордону.

На основі зазначеного можна зробити висновок, що механізм досліджуваної взаємодії має досить складну структуру, складається з безлічі взаємозалежних елементів. Взаємодія Державної прикордонної служби України з органами державної влади і місцевого самоврядування в сфері захисту та охорони Державного кордону, як і будь-який інший процес, має об'єктивну і суб'єктивну сторони. Об'єктивна сторона визначає актуальність цієї взаємодії, її цілі та принципи. Вона походить від об'єкта взаємодії, яким є фактичне регулювання суспільних відносин, що складаються в сфері захисту та охорони Державного кордону. Тому невірним буде ігнорування похідної від зазначеного об'єкта, щодо самостійного елементу механізму досліджуваної взаємодії – достовірної інформації про якісний стан цього об'єкта. Без відповідної інформації механізм взаємодії не зможе оперативно «підлаштуватися» під мінливу сферу свого функціонування і втратить свою практичну цінність.

3.2. Оцінка ефективності взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади

Оцінка якості публічного управління стала важливим елементом реформ останніх двадцяти років в ряді розвинутих (США, Канада, Великобританія, Швеція та ін.) та пострадянських країнах (Російська Федерація, Республіка Казахстан). Незважаючи на те, що в Україні запроваджені окремі елементи оцінювання системи публічного управління, у тому числі у системі Державної прикордонної служби України, вони акцентують увагу переважно на оцінці результатів оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону та підпорядкованих їм підрозділів. Так, авторами [13; 37; 71; 74; 75] розглянуто підходи до оцінювання ефективності взаємодії під час виконання оперативного завдання (оперативно-службових/службово-бойових дій). В якості показників для аналізу в цих роботах пропонують використовувати показники, що

визначають рівень протидії протиправній діяльності: кількість затриманих нелегальних мігрантів та осіб, причетних до переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон; кількість затриманих жертв торгівлі людьми та осіб, причетних до організації торгівлі людьми; факти протидії контрабанді наркотичних речовин, їх аналогів та прекурсорів; факти протидії незаконному переміщенню через державний кордон зброї, боєприпасів, товарів військового призначення та подвійного використання; протидії протиправній діяльності, пов'язаної з незаконним переміщенням через державний кордон товарів та вантажів; кількість випадків притягнення осіб до адміністративної відповідальності; кількість пропущених та непропущених через державний кордон осіб і транспортних засобів; кількість виявлених під час прикордонного контролю підроблених, чужих, недійсних паспортних документів; виконання доручень правоохоронних органів тощо.

У той же час ефективність взаємодії ДПСУ з органами публічного управління залишається маловивченою проблемою. Оцінка ефективності взаємодії усіх гілок публічної влади має важливе значення для посилення прикордонної безпеки, оскільки забезпечує зворотній зв'язок у процесі державного управління, надає можливість виявити основні проблеми та визначити напрями оптимізації для досягнення найкращого результату.

Відсутність таких науково-методичних розробок частково обумовлюється складністю та багатоаспектністю самого процесу взаємодії між різними гілками публічного управління, частково – певною двозначністю сутності поняття «ефективність» у державному управлінні. Складність оцінювання управлінської діяльності в державному секторі в цілому та в ДПСУ зокрема обумовлена:

– неможливістю звести результати діяльності до єдиного вимірника (як, наприклад, прибуток чи рентабельність для підприємницьких структур, ВВП як макроекономічний показник ефективності тощо);

– складністю кількісного виміру цілей та завдань органів ДПСУ, ступінь та якість вирішення яких оцінюється;

– неоднозначністю взаємозв'язку між отриманими результатами та діями конкретного суб'єкта чи ланки управління;

– необхідністю врахування як безпосередніх, так і опосередкованих результатів, досягнення яких залежить від значного числа суб'єктивних та об'єктивних факторів;

– проблемами точного врахування фактору часу, адже ряд управлінських рішень і відповідних заходів та спричинений ними ефект відтерміновані.

Отже, оцінювання діяльності владних структур передбачає дослідження системи «суб'єкт управління – дії – об'єкти управління» з метою визначення характеру впливу на ключові процеси функціонування, а також порівняння результатів управлінських дій з понесеними для їх досягнення витратами.

Вирішуючи питання розробки методики оцінки ефективності взаємодії ДПСУ, необхідно, перш за все, визначити, показники, які слід враховувати під час проведення аналізу і здійснення оцінки. Про результативність і ефективність здійснення будь-якої діяльності свідчить ступінь досягнення поставлених цілей. Виходячи з цього, досить актуальним є розробка моделі, яка б максимально враховувала всі фактори, що свідчать про ефективність здійснення діалогу та партнерства Державної прикордонної служби України з органами публічної влади, могла б використовуватися на різних етапах технології планування і регулювання взаємодії, базувалася на комплексі чітко визначених і пов'язаних між собою показників. Представлена на рис. 3.1 оцінка базується на результатах виконання основних блоків функцій взаємодії усіх елементів публічного управління.

I блок орієнтований на оцінку ефективності взаємодії із прикордонними службами країн із якими межує Україна. Сьогодні налагоджений ефективний діалог і проводяться спільні операції із країнами ЄС (Республіка Польща, Румунія, Угорщина, Словацька республіка) та країнами пострадянського простору (Республіка Молдова). У переважній

більшості випадків існують двосторонні угоди про співпрацю а бо сформовані протоколи про обмін інформацією. На сьогодні найбільш «болючим» моментом залишається співпраця з прикордонним відомством Російської федерації щодо контролю спільних ділянок кордону, тим більше що у період до 2014 р. на окремих ділянках не було проведено демаркацію, що унеможливило здійснення належного рівня прикордонного контролю. Однак, сьогодні можна говорити про достатньо ефективну співпрацю з Європейським агентством з питань оперативного управління співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС (Фронтекс), Місією Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) та Міжнародною організацією з міграції (МОМ). Оскільки цей напрям співпраці не є безпосереднім предметом дослідження, то ми обмежились лише визначенням суб'єктів та мети цієї співпраці.



Рисунок 3.1 - Напрями оцінювання ефективності взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади
Примітка. Складено автором.

II блок. Представлені в науковій літературі дослідження щодо оцінювання взаємодії ДПСУ з органами державної влади [13; 37; 71; 74; 75] ґрунтуються на структурно-функціональній подібності завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії та можуть застосуватись лише щодо оперативно-службових/службово-бойових підрозділів прикордонної служби та відповідних контрагентів. Такий підхід обґрунтовується у праці М.М. Литвина [14; 24-25], який ефективність організації взаємодії (на прикладі військових формувань) характеризує певною кількістю налагоджених напрямків взаємодії при виконанні різних завдань суб'єктами взаємодії та аналізує через відповідні коефіцієнти: коефіцієнт функціональної подібності – відношення кількості спільних способів дій до загальної кількості способів, що застосовуються обома суб'єктами взаємодії при виконанні різних завдань; коефіцієнт структурної подібності – відношення кількості спільних структурних елементів до їх загальної кількості, що застосовуються обома суб'єктами взаємодії при виконанні різних завдань; коефіцієнт структурно-функціональної подібності – відношення кількості однакових структурно-функціональних елементів різних завдань до їх максимально можливої кількості.

Аналогічний підхід також використовується І.О. Кириченко, В.І. Тробюк, Ю.В. Аллеров, В.М. Клішин [15] при аналізі ефективності організації взаємодії військових формувань, О.П. Барановим для дослідження ефективності взаємодії Державної спеціальної служби транспорту з іншими суб'єктами системи національної безпеки держави [1] тощо. Разом з тим поза увагою залишається проблема оцінки ефективності організації взаємодії інших структурних підрозділів (не оперативно-службового чи службово-бойового характеру), зокрема мова йде про взаємодію управлінських ланок різного рівня щодо консолідації необхідної інформації, узгодження спільних управлінських рішень та розробка заходів їх реалізації.

У зв'язку з цим виникає потреба вибору показників оцінки ефективності та результативності підрозділів ДПСУ на різних рівнях

управління – вищої ланки управління, служб і агентств, структурних підрозділів, охоплюватиме різні сфери та види їх діяльності тощо. Показником результативності/ефективності може бути описовий або кількісний індикатор, що характеризує результат діяльності або успішність руху до досягнення поставленої мети.

У світовій практиці існує велика кількість методів і способів побудови систем показників результативності. Однак, широку популярність отримали принципи побудови «збалансованої системи показників» (Balanced Scorecard – BSC) і визначення «ключових показників результативності» (Key Performance Indicators – KPI).

Стандартна структура методики Balanced Scorecard передбачає формалізацію процедури оцінювання у вигляді стратегічної карти та відображення взаємозв'язків і залежностей між окремими показниками, пояснення взаємних ефектів, що виникають у процесі досягнення цілей, формування в керівників розуміння залежностей і значення окремих заходів їх досягнення [72]. Розроблена нами стратегічна карта, що відображає головну мету забезпечення ефективної взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування представлена на рис. 3.2. В рамках збалансованого управління показники оцінювання формуються у розрізі ключових проєкцій: «фінанси», «клієнти», «бізнес-процеси», «навчання і зростання (персонал)» [11].

Проєкція «фінанси» є найбільш важливою стороною системи показників. Незважаючи на те, що головним є вимір нефінансових факторів, проте, саме фінансові показники є основним чинником, який впливає на якість виконання завдань за призначенням.

Проєкція «клієнти» призначена для визначення ключових завдань для підрозділів ДПСУ, на яких установа повинна зосередити свої зусилля. Основними показниками ефективності в цій проєкції є своєчасність, якість та повнота виконання завдань.

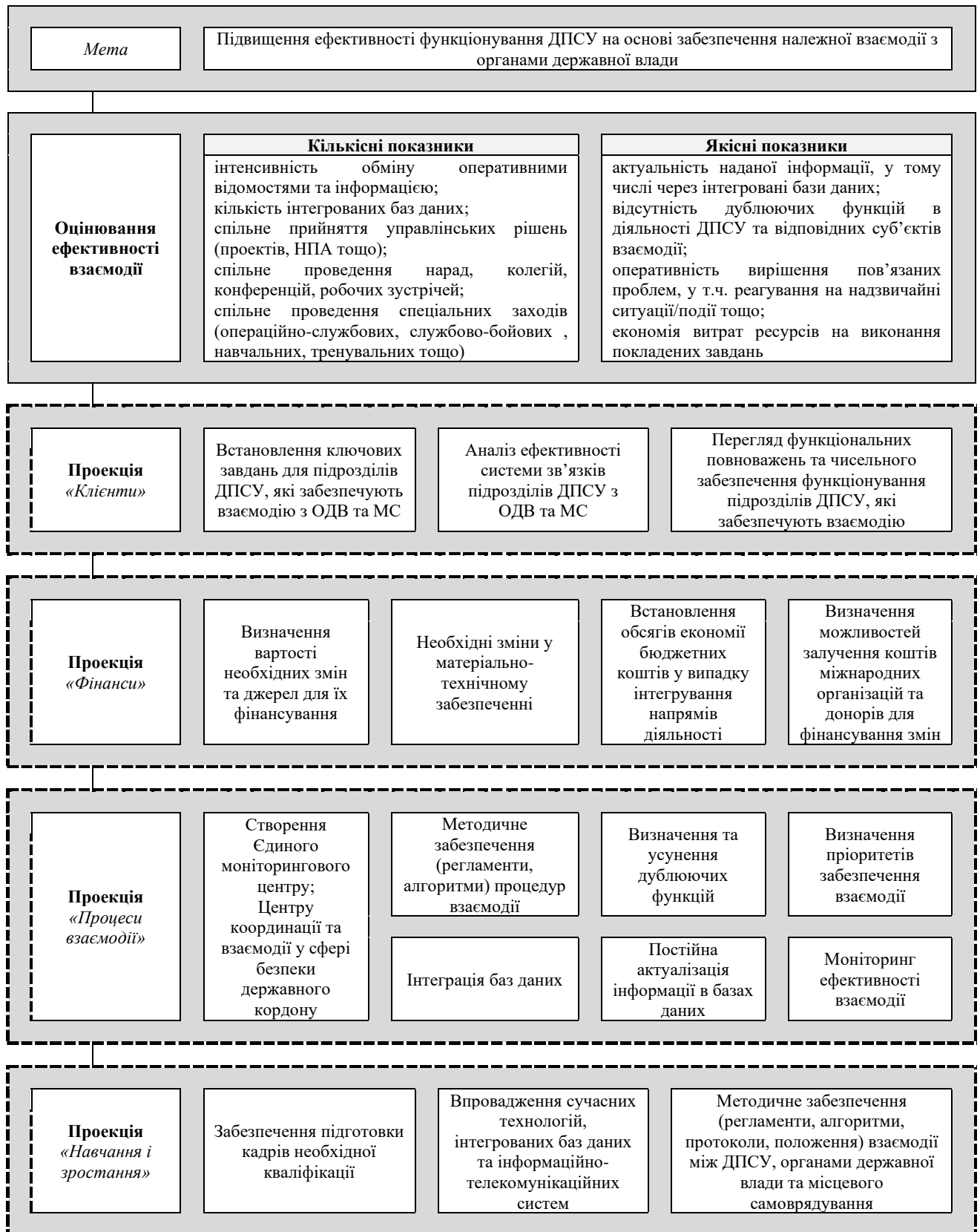


Рисунок 3.2 – Стратегічна карта моделі Balanced Scorecard для оцінки ефективності взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування

Примітка. Складено автором.

Наступна проекція збалансованої системи показників – «навчання і зростання». Це те оточення, яке ДПСУ повинна сформувати для забезпечення розвитку в довгостроковій перспективі. Розвиток організації є синергетичним результатом трьох основних факторів: людські ресурси, інформаційні системи та організаційні процедури.

Наступним етапом буде проведення вибірки ключових показників у розрізі напрямів збалансованої системи показників згідно з наведеними вище характеристиками. Слід відмітити, що такий перелік не є універсальним – він адаптується аналітиком для потреб конкретного підрозділу ДПСУ або напряму діяльності. Для прикладу визначимо базові показники оцінки ефективності взаємодії ДПСУ та ДФС України у частині здійснення заходів спільного відеоконтролю в пунктах пропуску на державному кордоні України з метою забезпечення режиму перетину кордону фізичними особами та транспортними засобами (створення спільного моніторингового центру на основі використання системи інтелектуального відеоконтролю) Перелік показників, які можуть використовуватись в моделі збалансованої системи показників, представлені у табл. 3.1.

Як бачимо, усі чотири проекції системи збалансованих показників взаємозалежні між собою та спрямовані на підвищення ефективності функціонування та взаємодії підрозділів ДПСУ та суміжних служб. Аналогічним чином визначимо ключові показники результативності взаємодії органів ДПСУ та ДФС у частині здійснення заходів з оптимізації кінологічного забезпечення прикордонного та митного контролю шляхом визначення форми використання кінологічних підрозділів обох служб з врахуванням специфіки підготовки їх особового складу (табл.3.2). Це дозволить більш ефективно виявити факти порушення чинного законодавства при перетині державного кордону, зменшити витрати на підготовку та утримання кінологічних команд, підвищення ефективності їх застосування.

Таблиця 3.1. Ключові показники результативності взаємодії органів ДПСУ та ДФС у частині здійснення заходів спільного відеоконтролю в пунктах пропуску на державному кордоні України

Проекція	Ефект	Показник результативності/ ефективності
1	2	3
«Клієнти»	Підвищення якості надання сервісних послуг ДПСУ та ДФС фізичним та юридичним особам. Підвищення рівня захищеності від проявів корупційного характеру.	скорочення часу здійснення заходів прикордонного контролю та митних процедур; кількість правопорушень корупційного характеру при здійсненні заходів прикордонного контролю та митних процедур; зменшення кількості скарг з боку фізичних та юридичних осіб.
«Фінанси»	Економія бюджетних коштів на встановлення та функціонування відеокамер та засобів програмного забезпечення. Раціональне використання коштів міжнародної технічної допомоги	зниження витрат на функціонування спільної системи відеоконтролю порівняно із паралельним відомчим застосуванням таких засобів; зниження подвійного фінансування при плануванні напрямів реалізації коштів міжнародної технічної допомоги.
«Процеси взаємодії»	Скорочення часу для обробки інформації та прийнятті відповідних управлінських рішень (тактичних та оперативних рішень). Координація в режимі реального часу заходів, які здійснюються як спільно, так і окремо відповідними підрозділами. Отримання орієнтуючої та доказової інформації, що може бути використана в процесуальній діяльності в межах адміністративних справ та кримінальних проваджень.	середня тривалість здійснення заходів прикордонного контролю та митних процедур; зменшення випадків незаконного перетинання кордонів або переміщення матеріальних цінностей; скорочення часу виявлення, аналізу та реагування на позаштатні ситуації/пригоди/аварії/інциденти за рахунок інтелектуальної обробки інформації.
«Навчання і зростання»	Оптимізація чисельності особового складу операторів, які обслуговують системи відео контролю, витрат на оплату праці, підготовку тощо.	чисельність особового складу операторів, які обслуговують системи відеоконтролю

Примітка. Запропоновано автором.

Таким чином, модель Balanced Scorecard може бути адаптована до специфіки конкретних підрозділів ДПСУ та відповідних суб'єктів взаємодії з метою визначення ключових показників результативності.

Таблиця 3.2. Ключові показники результативності взаємодії органів ДПСУ та ДФС у частині здійснення заходів з оптимізації кінологічного забезпечення прикордонного та митного контролю

Проекція	Ефект	Показник результативності/ ефективності
1	2	3
«Клієнти»	Підвищення безпеки в зоні прикордонного контролю та митної території	зменшення випадків порушення прикордонного режиму та митних правил при в'їзді/виїзді з зони прикордонного контролю та митної території;
«Фінанси»	Економія бюджетних коштів на підготовку кінологів, оплату їх праці, підготовку та утримання службових собак. Рациональне використання коштів міжнародної технічної допомоги	зниження витрат на кінологічне забезпечення порівняно із паралельним відомчим застосуванням таких засобів; зниження подвійного фінансування при плануванні напрямів реалізації коштів міжнародної технічної допомоги.
«Процеси взаємодії»	Чітка спеціалізація в підготовці кінологічних команд з розподілом напрямів застосування службових собак за об'єктами підготовки їх пошуку. Зосередження на вирішенні завдань кожної із служб.	зменшення випадків порушення прикордонного режиму та митних правил при в'їзді/виїзді з зони прикордонного контролю та митної території.
«Навчання і зростання»	Оптимізація чисельності особового складу кінологів та службових собак.	чисельність особового складу кінологів та службових собак;

Примітка. Запропоновано автором.

Враховуючи конкретні напрями взаємодії в якості таких показників можуть використані:

– відношення кількості наказів певного органу (підрозділу) державної влади щодо покладення на окремих фахівців посадових обов'язків по забезпеченню взаємодії з відповідним структурним підрозділом (або штатними працівниками іншого органу – учасника спільної діяльності) до загальної кількості запитів органів ДПСУ на надання такого сприяння;

– відношення фактичного строку виконання запиту (звернення) працівника підрозділу ДПСУ до певного органу (підрозділу) державної влади до максимально встановленого часу;

- відсоток несвоєчасного виконання запиту (звернення) працівника підрозділу ДПСУ до певного органу (підрозділу) державної влади;
- питома вага реалізованих спільних заходів у загальній кількості запланованих заходів тощо;
- кількість баз даних, доступних в режимі реального часу;
- кількість підрозділів ДПСУ, що мають доступ до баз даних в режимі реального часу тощо.

Узагальнюючи викладене, слід відзначити, що підрозділи ДПСУ та інші державні органи влади можуть застосовувати наведену методичку збалансованої системи показників та ключових показників результативності для оцінки ефективності взаємодії, також звернути увагу на автоматизацію цих процесів за допомогою існуючих програмних комплексів. Крім того, важливо розуміти, що оцінка ефективності взаємодії є тільки однією з багатьох складових оцінки функціонування усієї системи ДПСУ.

Блок III. Оцінка взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями та населенням.

Використовуючи описаний вище підхід до оцінювання ефективності на основі збалансованої системи показників та ключових показників результативності, визначимо базовий набір показників в розрізі заходів щодо удосконалення механізмів взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями та населенням (додаток Г).

Таким чином, запропоновано методичний підхід до аналізу та визначення напрямків взаємодії між підрозділами ДПСУ та органами публічного управління при виконанні ними своїх завдань, розроблену систему заходів їх реалізації. З використанням такого підходу визначені ключові показники оцінювання результативності запропонованих заходів, що є підґрунтям для прийняття управлінських рішень.

Моделювання системи взаємодії підрозділів ДПСУ і органами публічного управління є перспективним та актуальним напрямом досліджень у системі державного управління. Спільна і узгоджена діяльність створить

умови для існування взаємної підтримки суб'єктами один одного, пошуку компромісних варіантів вирішення нагальних проблем, розробки в результаті здійснення діалогу заходів, що матимуть не декларативний характер, а представлятимуть собою чіткий механізм придатний для практичної реалізації. Сама спрямованість та багатоканальність функціонування механізмів взаємодії ДПСУ з органами державної влади та громадськістю, а також наповнення цієї взаємодії актуальним змістом, говорить про необхідність узагальнення усього наявного досвіду у цьому напрямі. Це необхідно, щоб відібрати напрацювання, які позитивно зарекомендували себе і які можна залишити для подальшого впровадження у системному діалозі між державою і громадськістю, які слід відкинути як віджилі, а які ще треба сформулювати і піддати апробації.

ВИСНОВКИ

Таким чином, магістерська робота присвячена вирішенню актуального наукового завдання, пов'язаного із розробкою механізму удосконалення взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади. Основні висновки та пропозиції підтверджуються такими результатами та положеннями.

1. Встановлено, що Державна прикордонна служба України виконує роль важливого інституту національної безпеки держави, гаранта надійного заслону нелегальній міграції, контрабанді та іншій протиправній діяльності на державному кордоні. Відповідно до чинного законодавства (ст.6 Закону «Про Державну прикордонну службу України») Державна прикордонна служба України – правоохоронний орган спеціального призначення. Специфіка його правоохоронної діяльності пов'язана з національними інтересами країни та її державною безпекою.

2. Досліджено зарубіжний досвід організації захисту державного кордону, що демонструє дієвість механізму імміграційних процедур і високу результативність усієї системи контролю. Система забезпечення захисту державного кордону США і Канади побудована не на суцільному контролі, а на суворо диференційованому, з урахуванням конкретної обстановки щодо розшуку осіб, які намагаються порушити закон США про імміграцію, здійснювати контрабандну і терористичну діяльність. Сучасною тенденцією розвитку прикордонного контролю є спільне використання та захист ключових об'єктів інфраструктури, що передбачає взаємне визнання національних стандартів безпеки, координацію візової політики і створення спільних баз даних з метою гармонізованої обробки інформації. Такі моделі спрямовані, у першу чергу, на захист національної безпеки держав, при цьому забезпечують оперативність здійснення прикордонного контролю.

4. Доведено, що правові засади організації взаємодії Державної прикордонної служби України та органів публічного управління складають

завершену систему правових норм, об'єднану в інтегроване міжгалузеве (комплексне) утворення нормативного характеру. Обґрунтовано, що наявна законодавча база з питань охорони державного кордону та надані ДПСУ повноваження дають змогу виконувати покладені на неї завдання на належному рівні. Ураховуючи динамічність розвитку обстановки на державному кордоні, оцінюючи існуючі ризики та загрози національним інтересам України, ДПСУ має продовжувати системну роботу з удосконалення механізму своєї діяльності, розширення й уточнення повноважень відповідно до вимог сьогодення та врахування позицій громадськості (громадянського суспільства).

4. Проаналізовано практичні аспекти організації оперативно-службової діяльності підрозділів охорони державного кордону, які виконують функції зі здійснення прикордонного контролю в контексті забезпечення національної безпеки. Це дозволило визначити, що прикордонний контроль повинен здійснюватись відповідно до ОДК в пунктах пропуску, характеру загроз у пунктах пропуску, ефективної їх нейтралізації як самостійно, так і у взаємодії з іншими суб'єктами забезпечення прикордонної безпеки та з урахуванням можливостей прикордонних органів суміжних країн; диференційованого підходу до розподілу зусиль між контрольними органами в ППР з урахуванням їх особливостей, обстановки на ШМС і відносин з суміжними країнами; зосередження основних зусиль на найважливіших напрямках і в потрібний час на основі впровадження сучасних технологій пропуску, використання новітніх ТЗПК, маневру силами і засобами, активності, відкритості системи прикордонного контролю, профілактики протиправної діяльності, гнучкості ОДК; завчасної підготовки резервів для швидкого реагування на зміни обстановки в ППР; дотримання законності, прав і свобод людини і громадянина тощо.

5. В процесі проведеного налізу встановлено, що механізм взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування являє собою єдиний комплексний регулятор, спрямований на забезпечення прикордонної

безпеки, збереження цілісності і недоторканості державного кордону України, дотримання прикордонного режиму, запобігання контрабанді, незаконній міграції, транснаціональній злочинності шляхом налагодження координації діяльності та встановлення чіткої взаємодії між прикордонним відомством та інституціями публічної влади. Відзначено, що досліджуваний механізм включає в себе організацію взаємодії та сам процес цієї взаємодії, які передбачають виділення двох його базових елементів, таких як «організація взаємодії» та «реалізація взаємодії».

З метою удосконалення процесу координації діяльності ДПСУ, органів державної влади та місцевого самоврядування, на основі досвіду європейських країн щодо забезпечення координації діяльності національних прикордонних служб країн-членів ЄС, запропоновано створити у структурі ДПСУ Центр координації та взаємодії у сфері безпеки державного кордону, який зможе акумулювати усі інформаційні потоки та оптимізувати діяльність пов'язану з координацією та синхронізацією дій органів публічного управління орієнтованих на формування прикордонної безпеки. Для пропонованої структури нами визначено такі функціональні напрями діяльності: організація, планування, координація та оцінка спільних операцій; навчання; аналіз ризиків; дослідження та розробки; оперативне реагування; інформаційне забезпечення.

6. Представлена трьохблокова система оцінки взаємодії ДПСУ з органами публічного управління та громадськістю, яка включає: оцінку ефективності взаємодії із прикордонними службами країн із якими межує Україна; оцінювання взаємодії ДПСУ з органами державної влади та місцевого самоврядування та оцінку взаємодії ДПСУ з громадськими організаціями та населенням. Для побудови критеріальної бази встановлення ступеня ефективності взаємодії запропоновано використовувати методику Balanced Scorecard, яка передбачає формалізацію процедури оцінювання у вигляді стратегічної карти та відображає взаємозв'язки і залежності між окремими показниками, надає пояснення взаємних ефектів, що виникають у

процесі досягнення цілей. В рамках збалансованого управління показники розподілено у розрізі ключових проєкцій: «фінанси», «клієнти», «бізнес-процеси», «навчання і зростання (персонал)». Представлено ключові показники у розрізі напрямів збалансованої системи, однак відзначено, що вони не є універсальними та адаптуються аналітиком для потреб конкретного підрозділу ДПСУ або напряму діяльності.

Результати досліджень, подані в роботі, дозволяють більш системно підходити до процесу організації взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної влади при здійсненні заходів, пов'язаних із забезпеченням охорони державного кордону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баранов О. П. Підвищення ефективності взаємодії Держспецтрансслужби з іншими суб'єктами системи національної безпеки держави. *Вісник НАДУ*. 2015. №3. С.27-32.

2. Галанюк Я. С. Пріоритетні напрями подальшого розвитку взаємодії державної прикордонної служби України з органами публічної влади України у сфері прикордонної безпеки. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія : Державне управління. 2018. № 2. С. 41-47.

3. Гетманюк, С. П. Визначення параметрів загроз в пасажиро-транспортному потоці через державний кордон. *Збірник наукових праць*. № 14. Частина I. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2009. С. 8-16.

4. Голінко В. В. Обґрунтування показників та критеріїв оцінки ефективності організації взаємодії суб'єктів прикордонної безпеки. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 3. С. 23-26.

5. Грень Р. Р. Взаємодія оперативних підрозділів правоохоронних органів України у протидії злочинам у сфері обігу наркотичних засобів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Вип. 38(2). С. 99–102.

6. Гуменюк Р. А. Проблеми взаємодії Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів України* : всеукр. наук.-практ. конф. [Серія: Військово-технічні науки], (Хмельницький, 14 листоп. 2008 р.) / ДПСУ, НАДПСУ ім. Б. Хмельницького. Хмельницький : НАДПСУ, 2008. 108 с.

7. Дахно О. Державна територія та територіальна цілісність: структурно-функціональний аналіз морфології поняття. *Грані*. 2018. 21(7). С. 31–37.
8. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
9. Жилін Є. В. Сутність та особливості взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади. *Вісник Одеського національного університету. Серія «Правознавство»*. 2012. Т. 17. Вип. 7. 220 с.
10. Исакова М.К. Механизм советского общенародного государства: Дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984. С. 33.
11. Каплан Роберт С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЗАО «Олимп-бизнес», 2005. 320 с.
12. Катеринчук І.С., Гулеватий Д. Ю. Формалізація структурно-функціонального методу організації взаємодії суб'єктів прикордонної безпеки. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер. : Військові та технічні науки*. 2016. № 3. С. 79-90.
13. Катеринчук І.С., Гулеватий Д. Ю. Показники та критерії оцінки ефективності організації взаємодії суб'єктів прикордонної безпеки. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2016. № 4(49). С. 28-31.
14. Кириченко І.О. Методика оцінки ефективності організації взаємодії військових формувань. *Честь і закон*. 2006. № 3. С.11-16.
15. Кириченко І.О. Напрямки взаємодії Державної прикордонної служби України із Службою безпеки України. *Честь і закон*. Х.: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2004. № 2. С. 13–21.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073–X . URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731–10>.

17. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

18. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 18 липня 1995 р. № 532-95-п . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80>.

19. Концепція інтегрованого управління кордонами до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р . URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80>

20. Концепція розвитку ДПСУ на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.06 № 546/2006. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/546/2006>.

21. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

22. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651–VI . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

23. Кушнір І. П. Нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 267 с.

24. Литвин М.М. Концептуальна модель взаємодії Внутрішніх військ МВС України з органами Державної прикордонної служби при спільному виконанні службово-бойових завдань. *Честь і закон*. Х.: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2004. № 1. С. 7–14.

25. Литвин М.М. Теоретичні та організаційні засади взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими відомствами Воєнної організації держави при спільному вирішенні завдань охорони державного кордону

України. Основні принципи побудови Державної прикордонної служби України. *Честь і закон*. Х.: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2003. № 3. С. 3–8.

26. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 223 с.

27. Методичні рекомендації «Нормативно-правовий акт. Класифікація нормативно-правового акта». Вид. Мін. юст. України. Д., 2015 р. 10 с.

28. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495–VI . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

29. Митрофанов І. І. Правничий фундамент діяльності державної прикордонної служби України та шляхи його вдосконалення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 19. С. 14-24

30. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. С. 8.

31. Мостова К.В. Зарубіжний досвід організації здійснення прикордонного (імміграційного) контролю в пунктах пропуску. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 12(18). Р. 189-202.

32. Мостова К. В., Олексієнко Б. М., Ставицький О. М. Управління системою прикордонного контролю (досвід зарубіжних країн). *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*. 2011. № 56. С. 16-22.

33. Мостовая Е. В. К вопросу правового статуса государственной границы Украины относительно норм международного и национального законодательства. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 03(09). Р. 146-149.

34. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у

профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

35.Плахотний М. П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119–122.

36.Повітряний кодекс України : Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI . URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

37.Поленин В.И. Применение вероятностных моделей при планировании операций. *Военная Мысль*. 2004. № 3. С. 24-27.

38.Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України від 29 грудня 2009 року № 1115/2009 . URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>

39.Права человека и деятельность органов внутренних дел / А.С. Мордовец, А.А. Магомедов, Л.В. Силантьева, А.А Чинчиков А.А. Саратов : ВШ МВД РФ, 1994. С. 47.

40.Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : монографія / Р.А. Калюжний, І.П. Кушнір. «МП Леся», 2015. 224 с.

41.Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : Закон України від 02.12.2010 № 2753-VI . URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2920-14>

42.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією : Закон України від 18 січня 2001 року № 2247-III . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2247-14>

43.Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

44.Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>

45.Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінет міністрів України від 15.02.2002 р. № 169. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

46.Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету міністрів України від 16.10.2014 № 533. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>

47.Про затвердження Положення про оперативно-розшуковий відділ органу охорони державного кордону: наказ МВС України від 02 лютого 2015 №118 URL: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwif59-V-dXYAhUEQJoKHQMudDdMQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Fgo%2F0187-15&usg=AOvVaw1V-knOP7nprKi9jfKwInO>

48.Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF>

49.Про затвердження Порядку використання наркотичних засобів і психотропних речовин під час дресирування службових собак для розшуку таких засобів і речовин : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2009-%D0%BF>

50.Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF>

51.Про затвердження Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва) чи інвалідності військовослужбовців ДПСУ та інвалідності звільнених з військової служби осіб : Постанова Кабінету

Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 975. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/975-2013-%D0%BF>

52.Про затвердження Правил санітарної охорони території України від 22.08.2011 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF>

53.Про затвердження та введення в дію методичних рекомендацій : Рекомендації щодо протидії незаконної міграції на ділянці СхРУ ДПС України, затверджені Розпорядженням СхРУ від 26.07.03 № 25. Харків : СхРУ, 2003.

54.Про затвердження Часових нормативів виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України . – Спільний наказ [Державна митна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство культури і туризму України, Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28.11.2005 № 1167/886/824/643/655/424/858/900]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1557-05>

55.Про міжнародні договори України : закон [прийн. Верх. Радою Укр. 29.06.2004 № 1906-IV]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

56.Про морські порти : Закон України від 17.05.2012 № 4709-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>

57.Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992р. № 2135 – XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

58.Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

59. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09. 2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/3773-17>

60. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>

61. Про прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.

62. Про Прикордонні війська України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1779-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1779-12>

63. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

64. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>

65. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

66. Ростовщиков И.В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел: Учеб. Пособие. Волгоград : ЮИ МВД Российской Федерации, 1996. – С. 21.

67. Сидельников, Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. М. : ИМЭМО АН, 1990. 214 с.

68. Система обмена данными о пассажирах. Группа экспертов по упрощению формальностей (FALP). Монреаль, 4-7 апреля 2016 года. URL: http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9_WP6_PassengerDataExchangeSystems_Netherlands_ru.pdf

69. Скакун О.Ф. Теория держави і права. Підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2004. 656 с.

70. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL :
http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344

71. Факадей О.Р. Обґрунтування показників оцінки ефективності взаємодії різновідомчих сил та засобів у операції оперативного угруповання військ (сил). Труди університету. К.: Нац. універ. обор. Укр. 2013. № 3 (117). С. 47-53.

72. Функциональные стандарты Balanced Scorecard, версия 1,0 а Functional Standards. Realeas1,0a. 2000, Balanced Scorecard Collaborative. URL:
<http://www.bscol.com>

73. Хома В. О., Царенко В. І. Основні напрями удосконалення нормативно-правової основи інтегрованого управління кордонами. *Збірник тез міжнар. наук.-практ. конф. [Інтегроване управління кордонами: теорія та практика]*. Хмельницький: Національна академія Державної прикордонної служби України. 2013. С. 60–66.

74. Шишолін П. Оцінювання діяльності прикордонних підрозділів у контексті підтримання прикордонної безпеки. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 19-26.

75. Щербаков Е.С. Метод количественной оценки эффективности взаимодействия участников воздушной операции. *Военная мысль*. 2009. № 4. С. 49-54.

76. Яровий К. Питання взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення антитерористичної операції. *Підприємництво господарство і право*. 2017. № 4. С. 124–127.

77. Immigration Reform and Control Act of 1986. URL:
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg3445.pdf>

78. Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1987>

79. Rojo F. Regulation 2016/1624: From Frontex to the European border and coast guard. *Revista general de derecho europeo*. 2017. №41. P. 224-251.

80. The International Centre for Migration Policy Development: Guidelines for integrated border management in the Western Balkans. 2007. P. 70. URL: http://www.icmpd.org/792.html?&tx_icmpd_pi2%5bdocument%5d=584&cHash=4a3246083c.

Виконала: студентка
магістратури за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування заочної форми
навчання

_____ І.Д Волинець

Науковий керівник:
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.н.держ.упр.

_____ Т.В. Підлісна

Робота допущена до захисту:
завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування,
д.держ.упр., доцент

_____ Е.В. Щепанський