



**М. О. Король**  
*заступник начальника кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Національної академії державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)*

УДК 342.5:351.746

## ПОНЯТТЯ КООРДИНАЦІЇ В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*Розглядається поняття координації в процесі охорони державного кордону. Досліджено поняття, форми координації в процесі охорони державного кордону, визначено умови досягнення ефективної координації в цьому питанні.*

*Рассматривается понятие координации в процессе охраны государственной границы. Исследовано понятие, формы координации в процессе охраны государственной границы, определены условия достижения эффективной координации в этом вопросе.*

*The article deals with the coordination process of border protection. The concept and forms of coordination in the process of border protection and conditions to achieve effective coordination in the issues.*

**Ключові слова:** координація, охорона державного кордону, Державна прикордонна служба України.

У теперішній час в усіх державних документах України внутрішні загрози економічного та соціального характеру мають пріоритет над зовнішніми. Організована злочинність, незаконний обіг наркотиків та тиск незаконної міграції на економічну, політичну та соціальну сфери діяльності держави, збільшення вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру визначають основні внутрішні загрози національній безпеці України. Зміна пріоритетів загроз потребує суттєвих змін стратегії та підходів стосовно питань охорони та захисту державних кордонів. За існуючих умов безпека на державному кордоні повинна забезпечуватися всією сукупністю наявних у розпорядженні держави сил і засобів. З цією метою координації відводиться важлива роль у досягненні поставлених завдань, вона визначається як необхідний складник багатьох процесів управління на державному кордоні України, що охоплює значний спектр діяльності щодо реалізації цілей управління у цій сфері. За характером координація має бути самостійним засобом організації управління та застосовуватися для забезпечення узгодження функціонування окремих структурних елементів різних державних органів та громадських організацій, що задіяні в питанні охорони державного кордону.

Пріоритет внутрішніх загроз національній безпеці України потребує нового підходу до визначення функцій відомств, які її забезпечують. Не є винятком і координаційна функція.

Аналіз наукових джерел показує відсутність комплексних досліджень з питань координації діяльності державних органів, громадян та їх об'єднань у сфері охорони державного кордону. Загальнотеоретичні напрацювання у сфері державного управління,



адміністративного права й адміністративної реформи щодо узгодженої діяльності суб'єктів державного управління проводили відомі вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, П. М. Керженцев, О. Є. Луньов, В. Т. Малярєнко, Н. Р. Нижник, Г. В. Пронська, В. І. Шахун, В. О. Шамрай, та інших. Однак спеціальних юридичних досліджень, що стосуються цієї тематики в сфері охорони державного кордону, на сьогодні немає.

Слід зауважити, що первинне значення слова “координація” походить від латинського словосполучення “*con*” (разом) і “*ordinatio*” (розташування в порядку), означає воно узгодження, підпорядкування, приведення у відповідність (понять, дій, функцій і т.д.). Координувати значить узгоджувати [1, с. 786].

Дослідження питання координації в сфері державного управління багатьма науковцями, цілком логічно, порушує питання про її співвідношення з поняттям “взаємодія”. Цілком імовірно, що між координацією та взаємодією відсутня різниця за сутністю, і розрізняються вони між собою тим, що при координації погодженість досягається за рахунок власних повноважень суб'єкта управління, а при взаємодії — за допомогою домовленості рівних за своїм становищем партнерів.

Розглядаючи взаємодію, як погодженість (процесів, явищ, дій) [2, с. 503], варто підтримати позицію В. М. Плішкіна, який вбачає між поняттями “координація” та “взаємодія” істотні відмінності. Зокрема, під координацією він розуміє управлінську діяльність, спрямовану на погодження функціонування елементів системи правоохоронного органу в режимі, який забезпечує досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед, правовими засобами взаємодії [3, с. 503].

Досліджуючи сутність координаційної функції П. М. Керженцев наголошував на тому, що координація, тобто узгодження роботи, зустрічається звичайно між тими елементами організації, які знаходяться на одному рівні, тобто не підпорядковані і не керують один одним, а знаходяться у становищі рівних [4, с. 183].

В. Б. Авер'янов теж зазначає, що координацією є взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин [5, с. 89].

О. Є. Луньов вказував, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [6, с. 148]. У цьому полягає і складність координаційної діяльності, а саме орган, що її здійснює, не маючи владних повноважень, повинен виробити таку авторитетну, науково обґрунтовану рекомендацію, щоб вона свідомо й добровільно була прийнята тими суб'єктами, яким вона направлялась.

Слід звернути увагу на думку Г. В. Пронської про необхідність, для кращого здійснення координаційної функції відповідним міністерством (відомством) (у сфері охорони державного кордону це Адміністрація Державної прикордонної служби України), встановлення в законодавчому порядку:

а) права відповідного міністерства (комітету) (обов'язку інших міністерств, що кореспондує цьому праву) одержувати всі матеріали та відомості, потрібні для виконання координаційної функції;

б) обов'язку інших міністерств враховувати пропозиції та рекомендації, безумовно з відповідних питань, провідного міністерства (комітету), повідомляти останнє про наслідки, а в разі відхилення — давати мотивоване пояснення [7, с. 123].

В. Б. Авер'янов стверджує, що існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, надає можливість підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом [5, с. 90].

Охорона та захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності правоохоронних органів та військових формувань держави,



утворених відповідно до законів України, об'єднань громадян та окремих громадян [8]. Ця діяльність повинна здійснюватися в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, воєнних, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

При достатній кількості органів, які за своїм правовим статусом зобов'язані проводити свою діяльність на державному кордоні в країні існує проблема з координації їх дій, у результаті чого вони працюють не завжди узгоджено та ефективно. Координацією цих питань та організацією взаємодії займається Державна прикордонна служба України в межах, встановлених чинним законодавством повноважень [9]. Створення такого правоохоронного органу покликано забезпечити національну безпеку України на її державному кордоні.

Крім зміни загроз національній безпеці, існують чинники, які спонукали загалом до перетворень у системі охорони державного кордону:

- проведення адміністративної реформи у державі;
- неможливість побудови нової системи охорони кордону на старій нормативно-правовій базі;
- невідповідність моделі та системи охорони кордону сучасним вимогам;
- необхідність адаптації законодавства про державний кордон відповідно до європейських вимог і гармонізації технологій охорони кордону.

Усе це вимагає трансформації підходів до охорони державного кордону в бік переорієнтації на протидію реально існуючим загрозам. Зазначені перетворення вимагають вдосконалення статусу Адміністрації Державної прикордонної служби України, зокрема в посиленні її координаційних повноважень, з метою відпрацювання механізмів залучення сил та засобів для виконання спільних завдань.

Узгодженням діяльності відповідних органів стало схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами, яка передбачає: координацію діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону; забезпечення охорони державного кордону, пропуску в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і товарів; провадження інформаційної та оперативно-розшукової діяльності, проведення аналізу ризиків та здійснення запобіжних заходів; провадження суб'єктами інтегрованого управління кордонами діяльності із запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) транскордонних злочинів; створення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства [10]. Слід відмітити, що втілення зазначеної концепції в життя займе певний час, крім того, існує об'єктивна потреба в дослідженні проблеми організаційно-правового забезпечення узгодженої діяльності державних органів, що приймають участь в охороні державного кордону, і створення правових та організаційно-управлінських механізмів вирішення цього питання.

Розглядаючи питання характеру координації в охороні державного кордону України, слід, передусім, визнати, що на неї впливає ряд факторів: політичний, правовий, економічний, організаційний, координаційний, кадровий та морально-психологічний. Окремо слід виокремити координаційний фактор, суть якого полягає у вдосконаленні взаємодії державних органів та громадських організацій, що задіяні в процесі охорони державного кордону, посиленні їх співпраці на основі чіткого розподілу повноважень. Координаційний фактор здатен заподіювати негативний вплив у сукупності з іншими, вищезазначеними факторами, що разом з неналежним науковим забезпеченням координаційних процесів зумовлює прорахунки в системі охорони державного кордону.

На основі аналізу практики здійснення координації у процесі охорони державного кордону можна виділити такі її форми:

- спільні засідання колегій, оперативні наради;
- обмін інформацією, спільні виїзди в регіони (області, райони) для надання допомоги;



- створення спільних груп для оперативного вирішення тих чи інших питань;
- запровадження й використання єдиних банків даних;
- взаємне використання можливостей підготовки кадрів;
- проведення спільних семінарів, конференцій;
- опрацювання та прийняття спільних наказів (інструкцій, розпоряджень), видання методичних рекомендацій та інших документів щодо питання охорони державного кордону України;
- планування й проведення спеціальних операцій.

Остання форма може розглядатися як найвища форма спільної діяльності і така, що дає найбільш вагомі результати. Так у 2010 році Державною прикордонною службою України проведено чотири загальнодержавні оперативно-профілактичні операції, в результаті чого зросли показники щодо протидії усім видам протиправної діяльності (за винятком незаконної міграції) порівняно з 2009 роком.

Зазначимо, що характерною особливістю координації в охороні державного кордону є те, що при її здійсненні формуються конкретні завдання, які змінюють чи уточнюють внутрішні та зовнішні фактори впливу щодо забезпечення узгоджувальних дій різних підрозділів, які приймають участь в охороні державного кордону України, створюється ситуація, у якій необхідно досить часто самостійно приймати оперативні рішення. Координація визначається як необхідна складова процесу управління на державному кордоні, що охоплює значний спектр діяльності щодо реалізації цілей управління. За характером координація повинна бути в ролі самостійного засобу організації управління та застосовуватися для забезпечення узгодження функціонування окремих підрозділів державних органів та об'єднань громадян, що мають за мету охорону державного кордону України [11, с. 64].

Як показує аналіз діючих форм управління, можливості координації в Україні явно недооцінюються, бо вся увага зосереджується, в основному, на покращенні схем здійснення загальних і спеціальних функцій управління або недостатньо обґрунтованому чи рекомендованому міжнародними фінансовими організаціями удосконаленні лише окремих ланок організаційних структур правоохоронних органів.

Таким чином, можемо виділити наступні умови, виконання яких дає можливість говорити про досягнення ефективної координації в питанні охорони державного кордону:

- усвідомлення всіма вповноваженими сторонами та суб'єктами необхідності та важливості узгодження зусиль у сфері забезпечення прикордонної безпеки;
- підтримання високого рівня готовності до спільної діяльності з охорони державного кордону;
- чітке знання та врахування функціональних повноважень та можливостей партнерів;
- орієнтація на державні інтереси та вимоги прикордонної політики держави;
- відлагодження організації роботи, вирішення питань фінансування, інформаційного, наукового та матеріально-технічного забезпечення;
- постійність контактів та зв'язків на всіх рівнях, перш за все, в управлінських структурах;
- оперативний та постійний обмін інформацією з узгодженого кола питань, що стосуються проблем охорони державного кордону та прикордонної безпеки;
- створення єдиної системи оповіщення, розпізнавання;
- постійний контроль за дотриманням встановленого порядку узгодження дій.

Отже, координацію в сфері охорони державного кордону України можна визначити як діяльність спеціально уповноваженого органу держави, направлену на взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності державних органів та об'єднань громадян з метою забезпечення прикордонної безпеки України. Таке розуміння координації спрямоване на врахування сучасних потреб в управлінській діяльності на державному кордоні та є базовим для подальших наукових досліджень правових аспектів прикордонної політики.

**Список використаних джерел**

1. Словарь иностранных слов [Текст]. — М. : ГИС, 1955. — 860 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К. ; Ірпінь : Перун, 2002. — 1440 с.
3. *Плішкін, В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : [підручн.] / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. — 702 с.
4. *Керженцев, П. М.* Принципы организации [Текст] / П. М. Керженцев. — М. : Экономика, 1968. — 464 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
6. *Лунев, А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления [Текст] / А. Е. Лунев. — М. : Наука, 1974. — 247 с.
7. *Пронська, Г. В.* Компетенція господарських міністерств УРСР [Текст] / Г. В. Пронська. — К. : Наукова думка, 1973. — 173 с.
8. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р., із змінами від 01.07.2010 р. [Текст] // ВВР. — 2010. — № 40. — Ст. 527.
9. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р., із змінами від 05.11.2009 р. [Текст] // ВВР. — 2010. — № 6. — Ст. 46.
10. Концепція інтегрованого управління кордонами : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р. N 2031-р [Текст] // Урядовий кур'єр. — 2010. — 10 листопада.
11. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України [Текст] : [підручн.] / [О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.) та ін.] ; відп. ред. В. Маляренко — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 376 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою  
конституційного, адміністративного та міжнародного права  
Національної академії державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (протокол № 3 від 15 жовтня 2010 року)*

Надійшла до редакції 19.10.2010

