

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

LEGAL REGULATION OF PLANNING DEPARTMENT OF BORDER

Ляшук Р.М.,

*кандидат юридичних наук, докторант Національної академії
Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

У статті розглядаються поняття та зміст планування діяльності відділів прикордонної служби. Проаналізовано структуру та особливості планування діяльності підрозділів охорони кордону. Внаслідок дослідження нормативно-правових актів автором запропоновано поняття та шляхи вдосконалення планування діяльності відділів прикордонної служби.

Ключові слова: планування діяльності, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, правоохоронна діяльність, охорона державного кордону.

В статье рассматриваются понятие и содержание планирования деятельности отделов пограничной службы. Проанализирована структура и особенности планирования деятельности подразделений охраны границы. Вследствие исследования нормативно-правовых актов автором предложено понятие и пути совершенствования планирования деятельности отделов пограничной службы.

Ключевые слова: планирование деятельности, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительные органы, охрана государственной границы.

The article deals with concept and content planning of border service departments. The structure and characteristics of planning departments of border surveillance. Because the study regulations author suggested ways to improve concept and planning departments of border service departments.

Key words: planning activities, border service departments, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement, border protection.

Актуальність теми. Виконання більшості функцій відділів прикордонної служби (далі – ВПС) Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) здійснюється на основі планів, особливо це стосується основних напрямків діяльності (охорона державного кордону, прикордонний контроль, забезпечення прикордонного режиму, робота з місцевим населенням тощо). Через планування забезпечується організованість у діяльності ВПС, зосередженість зусиль на виконанні основних завдань, узгодженість у застосуванні сил і засобів, підвищується ефективність адміністрування службових дій і полегшується контроль.

Питання планування роботи державних органів були предметом наукових пошуків багатьох учених, серед них В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Л. Грохольський, В.Л. Зьолка, В.В. Лемак, М.М. Литвин, О.В. Марцеляк, О.В. Петришин, В.М. Плішкін, О.В. Скрипнюк, О.В. Соколовський та інші. Все ж організаційно-правове забезпечення планування діяльності відділів прикордонної служби практично не досліджувалось.

Метою статті є визначення стану та шляхів вдосконалення правового забезпечення планування діяльності відділів прикордонної служби.

Виклад основного матеріалу. Планування – це процес вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення; це заздалегідь прийняте рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити; це процес підготовки на перспективу рішення про те, що, ким, як, коли мусить бути зроблено [1, с. 448].

Планування є загальною функцією управління, яка включає в себе визначення цілей, завдань ВПС на наступний період діяльності, засобів та методів їх досягнення і виконання [2, с. 173].

За своєю суттю планування в управлінні службою ВПС – це створення уявлення про майбутній необхідний стан охорони державного кордону (далі – ОДК) та формування моделі ефективних дій, що дозволяють реалізувати цей стан [3, с. 175].

Зміст планування полягає у:

- 1) визначенні основних завдань ВПС на планованій період;
- 2) визначенні, з урахуванням доцільного використання сил та засобів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання завдань з ОДК;
- 3) у встановленні строків виконання запланованих заходів та виконавців [1, с. 451].

Таким чином, у плані повинні відображатися цілі й завдання підрозділу охорони кордону, засоби, які потрібні для їх досягнення та вирішення, заплановані заходи із зазначенням черговості, терміну виконання, конкретних виконавців та контролю.

Відповідно до Інструкції про організацію та здійснення планування в ДПСУ, затвердженої наказом Адміністрації ДПСУ від 27 червня 2007 року № 489, планувальний документ повинен відповідати таким загальним принципам. А саме:

- комплексним, який полягає у поєднанні та вирішенні в плані різних адміністративних завдань;
- всеохоплюючим, тобто повинен охоплювати всі аспекти оперативно-службової діяльності (далі – ОСД);

– цілеспрямованим, тобто таким, що дає розуміння цілей та прогресу, а також встановлює пріоритетність досягнення мети;

– гнучким (еластичним), тобто вплив зміни однієї з його складових на інші повинен бути зведений до мінімуму;

– обґрунтованим, тобто наводити факти та обґрунтовувати пропозиції, у першу чергу, щодо фінансового забезпечення заходів та організаційних змін, необхідних для його виконання;

– орієнтованим на конкретні дії, тобто повинен бути спрямований на виконання конкретних завдань у конкретних проміжках часу;

– лаконічним, стислим і зрозумілим [4, п. 1.1].

Окрім цього, О.М. Бандурка справедливо висуває до планів ще й вимоги актуальності, реальності, конкретності, стабільності та напруженості.

Актуальність передбачає спрямування плану на вирішення важливих завдань. Для цього потрібний глибокий аналіз обстановки на кордоні. Наприклад, якщо на ділянці відповідальності зростає кількість порушень прикордонного режиму, то у плані обов'язково має міститися перелік заходів, спрямованих на усунення причин цього явища та умов, що сприяють йому [2, с. 176].

План повинен бути реальним, тобто здійсненним. Це забезпечується шляхом визначення оптимального обсягу роботи ВПС з урахуванням резерву часу, сил та засобів, можливих змін оперативної обстановки.

У плані не повинно бути неконкретних формулювань на зразок «вдосконаливати», «продовжити роботу», «проводити» та термінам виконання «погійно», «протягом року», «щоквартально» та ін. Завдання і заходи щодо їх досягнення формулюються чітко та зрозуміло, вказуються конкретні виконавці та строки виконання. Неприпустимим є дублювання в плані функціональних обов'язків структурних підрозділів або окремих військовослужбовців [2, с. 177].

Стабільність плану пов'язана з актуальністю. Якщо розробці плану передував глибокий аналіз оперативної обстановки, то в ході його виконання не виникне потреба у внесенні суттєвих змін.

Напруженість у плануванні вимагає мобілізації всіх сил і засобів ВПС для досягнення ефективної реалізації передбачених заходів.

Процес планування у ДПСУ здійснюється у загальній системі державного планування і включає в себе довгострокове, середньострокове, короткострокове та поточне планування ОСД [4, п. 1.2]. На ВПС здійснюється лише короткострокове та поточне планування.

Короткострокові планувальні документи складаються строком на 1 рік за встановленими формами. Вони повинні мати комплексний характер і передбачати заходи всіх структурних підрозділів ВПС. Ці документи опрацьовуються в контексті діючих середньострокових планувальних документів і конкретизують порядок виконання передбачених у них заходів у межах виділених асигнувань, а також уточнюють (корегують) завдання відповідно до нових умов соціально-політичної обстановки.

Поточне планування (плани роботи) у ВПС проводиться на основі короткострокових планувальних документів із метою їх деталізації та реалізації. Поточні планувальні документи складаються строком до 1 року. Вони повинні мати індивідуальний характер, передбачати заходи окремих структурних підрозділів ВПС. Головним розробником плану роботи для ВПС та здійснення загального контролю за їх виконанням є групи офіцерів органів охорони державного кордону [4, п. 1.3].

Підготовка плану роботи (ОДК) ВПС проходить у кілька етапів. Спочатку з'ясовуються загальні цілі й завдання підрозділу, які випливають із законів та підзаконних актів, розпоряджень та наказів органів охорони державного кордону, Адміністрації ДПСУ та МВС [2, с. 178].

Наступний етап – збирання інформації про стан оперативної обстановки, до якої відносяться дані, що характеризують ситуацію у прикордонні та в прилеглих районах суміжної держави, демографічні, соціально-економічні, політичні процеси, стан злочинності, сили та засоби ВПС, ефективність його діяльності.

Оцінку обстановки начальник ВПС здійснює з урахуванням зібраних та узагальнених даних про виявлені:

– ознаки підготовки до незаконного перетинання державного кордону (та його перетинання), іншої протиправної діяльності;

– місця переховування (тимчасового перебування) осіб, які незаконно перетнули державний кордон (здійснюють спробу його незаконного перетину), товарів, які переміщені через державний кордон (підготовлені до переміщення);

– нові схеми та способи протиправної діяльності, маршрути руху і райони ймовірної появи правопорушників;

– причини та умови, що сприяють правопорушенням на державному кордоні, контрольованому прикордонному районі [5, п. 162].

Для збирання даних обстановки начальник відділу використовує всі наявні сили та засоби відділу, органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, контрольних органів і служб у пунктах пропуску, членів громадських формувань, окремих мешканців прикордоння, які в добровільному порядку надають допомогу в охороні державного кордону, спеціальні та технічні засоби.

Під час організації збирання даних обстановки він аналізує результати оперативно-службової діяльності та її ефективності у минулому періоді; уточнює (визначає) види та напрямки протиправної діяльності, об'єкти підвищеної уваги, порядок та способи виконання завдань із збирання даних обстановки та сили і засоби, які потрібно до цього залучити; опрацьовує відповідні розпорядчі документи; формує бази даних; здійснює контроль за виконанням завдань із збирання даних обстановки. Потім ця інформація глибоко аналізується. Для підготовки вихідних аналітичних даних та складання планів ОСД

у структуру ВПС включено групу оцінки ризиків та планування.

На основі всебічної оцінки обстановки визначаються конкретні цілі ВПС на наступний період. Одночасно здійснюється збирання пропозицій структурних підрозділів ВПС, їх вивчення та узагальнення. На цій основі визначаються найбільш актуальні питання на запланований період. Підготовка плану завершується визначенням кола заходів, які підлягають включенню до плану [2, с. 178].

Відповідно до Інструкції з організації діяльності ВПС, планування ОСД підрозділу здійснюється начальником відділу або особою, яка виконує його обов'язки. Під час планування оперативно-службової діяльності начальник відділу складає календарний план ОСД ВПС.

Календарний план складається відповідно до встановленої форми за допомогою спеціального програмного забезпечення. Як правило, він може містити розділи: ОДК; готовність до дій; забезпечення ОСД. Порядок складання, корегування та обліку календарного плану визначається окремими розпорядчими актами Адміністрації ДПСУ. За потреби до календарного плану окремими додатками можуть додаватися: розрахунок сил і засобів; витяги з наказів (розпоряджень) начальника ООДК з питань ОСД; результати уточнення взаємодії на ділянці відділу, графіки чергування громадських формувань із охорони громадського порядку і державного кордону та інші планувальні документи [5, п. 173–175].

Проект календарного плану ОСД ВПС підписується начальником підрозділу та подається на затвердження начальнику прикордонного загону до 1 числа наступного місяця. Копія календарного плану ОСД подається щомісяця до органу охорони державного кордону [4, п. 3.4].

Планування ОСД на тиждень начальник ВПС здійснює особисто або за його дорученням перший заступник. Під час планування складається План ОСД відділу. Складання плану оперативно-службової діяльності на наступний тиждень повинно бути завершено до 10.00 годин щопонеділка. План ОСД складається з розділів: розрахунок сил і засобів; окреме рішення начальника відділу на здійснення ОСД; порядок та способи виконання завдань. До плану окремим додатком додається графік роботи дільничних інспекторів прикордонної служби.

Він є основою для планування ОДК, прикордонного контролю та організації службової діяльності змін прикордонних нарядів, прикордонних (радіотехнічних) та інспекторських постів (застав).

У свою чергу начальник відділення інспекторів прикордонної служби складає план ОДК зміною прикордонних нарядів. Такий план складається за встановленим зразком на весь період несення служби однією зміною прикордонних нарядів начальником того відділення інспекторів прикордонної служби, особовий склад якого заступає на службу. Він включає розділи: служба з охорони кордону; сили та засоби зміни; окремі рішення на охорону кордону; результати служби, перевірки прикордонних наря-

дів, прикордонних знаків і контролюючих засобів, події, які мали місце за зміну.

Під час планування служби зміни прикордонних нарядів начальник відділення повинен спланувати порядок дій складу зміни та скласти розрахунок сил та засобів зміни у разі дій за командами та сигналами тривоги. Розрахунок містить елементи службового порядку, їх склад, час та термін їх дії за командами (сигналами) тривоги. У ВПС четвертої категорії план ОДК складається начальником відділу або, за його дорученням, одним із заступників на добу. Після завершення складання плану охорони кордону начальник відділення повинен доповісти начальникові відділу рішення на охорону кордону та здійснення прикордонного контролю, а також про складений ним план [5, п. 198–226].

Важливим моментом планування є переорієнтація діяльності ВПС до динамічних умов обстановки на ділянці кордону, що охороняється.

На всіх етапах та стадіях планування провідну роль виконує начальник ВПС. Він визначає виконавців на кожному етапі, ставить їм завдання, ознайомлюється з результатами їх виконання, вносить корективи, тобто виступає організатором планування, який несе повну відповідальність за його якість і ефективність. Затверджений план набирає юридичної сили управлінського рішення [2, с. 178].

Весь персонал підрозділу повинен будувати свою діяльність відповідно до плану ОДК ВПС. Кожне відхилення від діючого плану повинне бути зумовлене необхідністю реакції на нові умови обстановки на державному кордоні України [5, п. 196, 197].

Висока оперативна готовність ВПС щодо проведення невідкладних заходів ОДК, запобігання правопорушенням, розшуку і затримання злочинців, комплексного використання сил та засобів у різних ситуаціях, а також адекватне реагування на потенційні та реальні загрози національній безпеці на державному кордоні, можливі терористичні прояви та інші нестандартні (кризові) ситуації тісно пов'язані з плануванням цих заходів [6, с. 12; 4, п. 1.1.], що, в свою чергу, забезпечується правовим регулюванням планувальної діяльності.

Відповідно до наказу Адміністрації ДПСУ «Про упорядкування ведення службової документації у ВПС органів охорони державного кордону» від 9 грудня 2009 року № 945 у ВПС ведуться такі плануючі документи: начальником ВПС – Календарний план ОСД ВПС, План ОСД ВПС, План ОДК (для відділу IV категорії); заступником начальника ВПС по роботі з персоналом – План ОСД ВПС розділ «Робота з персоналом»; начальником відділення інспекторів прикордонної служби – План ОДК зміною прикордонних нарядів; оперативний черговий ВПС – План охорони та оборони військового містечка, План пожежної безпеки, План локалізації конфліктних та нестандартних ситуацій у пункті пропуску [7].

Крім зазначених семи основних планів для ВПС, нормативно визначене постійне ведення ще 115 службових документів [7; 8]. Якщо додати численні документи, аналізи та звіти, які відпрацьовуються відповідно до додаткових розпоряджень АДПСУ,

Регіональних управлінь ДПСУ та органів охорони державного кордону – то їх кількість буде становити понад 130. За даними опитування офіцерів ВПС, посадові особи ВПС, які призначені для ведення планів та іншої службової документації, витрачають на це близько 40% робочого часу.

Безумовно, що така ефективність використання людських ресурсів підрозділу ОДК не припустима. Дану ситуацію ми пропонуємо вирішити за рахунок спрощення, узагальнення, відміни маловажливих службових документів та заміни на комплексні програми електронного документообігу.

На нашу думку, витрати робочого часу персоналу ВПС на відпрацювання службових документів не повинні перевищувати 10%.

Отже, планування діяльності ВПС – це нормативно визначений управлінський процес, який направлений на побудову найбільш раціональної моделі ОДК на ділянці підрозділу на наступний період діяльності та полягає у виборі цілей, рішень, форм,

методів, сил, засобів і термінів необхідних службових дій, та їх документальному оформленні.

Планування діяльності ВПС організовує його начальник. Загалом алгоритм планування ОДК ВПС є чітким та врегульованим відомчими нормативно-правовими актами. Розроблені відповідно до чинного законодавства та затверджені встановленим чином плани ОДК ВПС набувають юридичної сили, є регулятором діяльності персоналу ВПС на певний період. Невиконання планів діяльності ВПС, що не викликане змінами умов обстановки, є підставою притягнення винних посадових осіб до юридичної відповідальності.

Висновки. Організація планування діяльності ВПС потребує вдосконалення, яке слід спрямувати шляхом відомчого нормативного врегулювання кількості службових документів, що відпрацьовуються у ВПС, скорочення та відміни маловажливих планів і звітів, а також їх заміни на комплексні програми електронного документообігу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О.М. Бандурка – Харків, 1998. – 480 с.
3. Литвин М.М. Структура і функції центрів управління службою органів державної прикордонної служби України / М.М. Литвин // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 4 (13). – С. 173–182.
4. Про затвердження Інструкції про організацію та здійснення планування в ДПСУ: наказ Адміністрації ДПСУ від 27.06.2007 р. № 489.
5. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби ДПСУ. Ч. I: наказ Адміністрації ДПСУ від 29.09.2009 р. № 1040 // – Хмельницький : Вид-во Нац. академії ДПСУ, 2010. – 176 с.
6. Соколовський О.В. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ України з протидії злочинам, пов'язаним із тероризмом : автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Харків : Харківський нац. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 20 с.
7. Про упорядкування ведення службової документації у відділах прикордонної служби органів охорони державного кордону : наказ Адміністрації ДПСУ від 09.12.2009 р. № 945. – Окреме видання.
8. Про затвердження форм ведення службової документації : наказ Адміністрації ДПСУ від 04.11.2011 р. № 845. – Окреме видання.