

УДК 351

**ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ В УПРАВЛІННІ
ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА****Максимюк Ю.О.**

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

I. Вступ

Указом Президента України від 19.06.2006 р. № 546/2006 р. схвалено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) на період до 2015 р., що “визначає основні напрямки розвитку ДПСУ і спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні” [4].

Значною мірою ця Концепція спрямована на формування правової бази та регулювання міждержавної політики через етапи реалізації концепції. Вона також спрямована на відображення внутрішньополітичної ситуації та забезпечення зовнішніх відносин, зокрема, з прикордонними державами.

У зв'язку із цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення передового досвіду у сфері організації, структури управління й функціонування системи охорони державного кордону країн – учасниць Євросоюзу, особливо Республіки Польща, кордон якої з Україною визначається “кордоном дружби” [3]. Підсилює необхідність вивчення цього питання ще два аргументи: по-перше, з 2004 р. Польща стала членом Європейського Союзу, а це означає, що його кордон тепер межує з Україною. По-друге, напередодні проведення фінальної частини з футболу Євро-2012 українсько-польське співробітництво в питаннях охорони державних кордонів набуло стрімкого розвитку. Отже, є щонайменше два спільних інтереси, спрямованих на співпрацю прикордонної служби України та Польщі.

Прикордонна варта сприяє в реформуванні ДПСУ в правоохоронний орган, що відповідає європейським стандартам.

Становлення Державної прикордонної служби України як складової Національної безпеки, питання захисту та недоторканості кордонів досліджує чимало вчених і практиків, зокрема: Д.В. Іщенко, М.М. Литвин, В.І. Мельниченко, Б.О. Моця, Б.М. Олексієнко, В.М. Серватюк, А.С. Сіцінський, А.М. Теунов, П.А. Шишолін та ін. Однак немає праць, присвячених вивченню зарубіжного досвіду в системі охорони державних кордонів.

II. Постановка завдання

Метою статті є огляд історії створення Прикордонної варті Республіки Польща, аналіз її організації, функціонування та структури управління, а також характеристика системи підготовки особового складу для охорони державних кордонів РП.

III. Результати

Історичні згадки про перші лінії кордону Республіки Польща відомі у 1918 р. Їх межі було позначено кам'яними блоками, розміром 30х30 см, які виступали над землею на висоті одного метра з викарбуваними літерами та гербами суміжних держав. Поступово почала розвиватись система безпеки на кордоні, яка мала дві складові: Корпус охорони кордону, створений у 1924 р., та Прикордонну варту, засновану в 1928 р. [12].

Корпус охорони кордону, підпорядкований Міністерству внутрішніх справ, відповідав за східну й північно-східну ділянку кордону. Його основними завданнями було не допустити незаконного перетину кордону, забезпечувати охорону прикордонних об'єктів.

Прикордонна варта підпорядковувалась Міністерству фінансів і відповідала за захист західної, північно-західної та південної частин кордону. Завдання Прикордонної варті – боротьба з незаконним перетином кордону на прикордонних водах (“прикордонними водами” вважаються ріки, канали, а також озера, через які пролягає державний кордон [13]) та захист громадської безпеки.

Закінчення Другої світової війни дало початок новому розділу в історії захисту державного кордону. Вважаємо цей процес об'єктивним, оскільки відбулися географічні зміни території, що зумовили визначення нових прикордонних меж. Відразу ж після війни, 13 вересня 1945 р. було створено Прикордонні війська [12]. Зміна кордонів привела до розширення функцій структури. Насамперед, вони здійснювали захист кордонів через організацію прикордонного контролю, виявлення правопорушень, забезпечення громадського порядку в районі перетину кордону та прикордонної зони, захист державного кордону, дотримання міжнарод-

них договорів про правові відносини тощо. Втім, з'явилися нові завдання: захист морських кордонів держави, запобігання транс-портуванню зброї, вибухівки, боєприпасів, шкідливих хімічних речовин та радіоактивних матеріалів, наркотиків і психотропних речовин, нелегальних мігрантів на державному кордоні, транскордонному забрудненню. Але Прикордонні війська не були готові до нових завдань як з боку організаційної структури, так і спеціальної підготовки.

Враховуючи очевидні вже тоді тенденції в прикордонній злочинності, почалося розширення прикордонної інфраструктури – застав та контрольно-пропускних пунктів. Була посилена фізична охорона кордону, зокрема, шляхом збільшення числа патрулів і розширення оперативних дій. Було прийнято рішення про модернізацію оснащення та пристосування техніки до нових методів виконання завдань, враховуючи поліцейський характер нового формування [7].

У період зміни внутрішньополітичної та геополітичної ситуації на початку 90-х рр. ХХ ст. актуалізувалося питання про підготовку висококваліфікованих кадрів для прикордонної служби. Важливо було реорганізувати не тільки прикордонну службу, а й професійну освіту. Восени 1990 р. Війська охорони кордону завершили діяльність. Польський парламент ухвалив Закон “Про охорону державного кордону”, і 16.05.1991 р. створено єдине обмундироване та озброєне формування для охорони державного кордону на суші та морі – Прикордонну варту Республіки Польща [13].

Одним із перших завдань, поставлених перед Прикордонною вартою, було розробити нормативно-правову базу для функціонування Прикордонної варті. Це вказувало на перехід від воєнізованого формування до правоохоронного органу європейського типу, розгортання сучасної інфраструктури за європейським стандартом. Одночасно із цим відбувалося всебічне технічне переоснащення. На новий якісний рівень було виведено системи зв'язку та інформатизації.

Суттєвою складовою реформ були й кадрові питання та навчальна підготовка. Вони полягали у формуванні нових підходів добору та підготовки персоналу. Важливим аспектом перетворень став перехід на контрактну основу служби. Сьогодні Прикордонна варта налічує понад 16 тис. службовців та 4 тис. цивільних працівників [7].

Належна увага з боку держави питанням забезпечення охорони державного кордону пов'язана з виконанням головних функцій держави. Кожна держава має певну систему управління охороною кордону та контролю за прикордонним рухом. Організація безпеки державного кордону Республіки Польща

ґрунтується на системі, яка складається з чотирьох рівнів і лежить у самому центрі моделі управління кордоном: дипломатична місія, офіцери зв'язку; прикордонна варта, митниця та поліція в сусідній державі; управління кордоном – зелена межа, рух на кордоні, митний контроль; заходи всередині держави [1]. Ця система відповідним чином визначає внутрішню та зовнішню безпеку держави. Відповідно до положень Закону “Про охорону державного кордону”, за охорону державного кордону на суші та морі й контроль за прикордонним рухом відповідає Міністр внутрішніх справ. За охорону державного кордону в повітряному просторі Польської Республіки відповідає Міністр національної оборони. Завдання Міністра національної оборони у сфері охорони державного кордону в повітряному просторі Польської Республіки здійснює командир повітряних сил у взаємодії з командуючим морського військового флоту і командуючим сухопутних військ Збройних сил Польської Республіки. Завдання Міністра внутрішніх справ виконує Головний комендант прикордонної служби. Він є керівником усіх службовців прикордонної служби й виконує свої завдання з допомогою підпорядкованого йому відомства – Головної комендатури прикордонної служби [13].

До організаційної складової системи охорони державного кордону входять: Головна комендатура (м. Варшава), десять регіональних прикордонних загонів, Надвісланський відділ, морський загін (м. Гданськ); три навчальних центри. Десять регіональних прикордонних загонів несуть охорону сухопутної частини. Надвісланський відділ здійснює охорону п'яти основних міжнародних аеропортів: Варшава, Лодзь, Познань, Бидгощ, Кельце. До навчальних центрів належать: Центр спеціалізованої підготовки в Любані, Головний навчальний центр у Кошаліні й навчальний центр у Кентшині. Окремими обов'язковими персоналіями загону є юридичний радник, прес-аташе, священник (капелан) [6, с. 17].

При виконанні завдань, передбачених законом, Прикордонна варта співпрацює з багатьма державними органами й службами, у тому числі: Головним митним управлінням, Міністерством закордонних справ, Національним управлінням праці, Військово-морськими силами, Військово-повітряними силами та органами державної безпеки, Службою охорони залізниць, Управлінням з питань репатріації, Військовою жандармерією, Службою охорони навоколишнього середовища, адміністрацією казначейства, прокуратурою, судами, морськими управліннями, службами гірського порятунку та ін. [1].

Кримінально-процесуальне та адміністративне законодавство країни визначає, що у справах про злочини й правопорушення Прикордонна варта наділена повноваженнями поліції. У цій якості вона здійснює діяльність з недопущення нелегального перетину державного кордону та контролю над законністю перебування іноземців на території країни; припинення імпорту та експорту товарів і предметів без акцизних марок, небезпечних матеріалів, здатних завдати шкоди людям і навколишньому середовищу (сміття, відходи, зброя, боєприпаси, вибухові, радіоактивні, наркотичні та токсичні речовини); запобігання вивозу з країни культурних цінностей тощо [6, с. 16].

Також до оперативної-слідчої роботи належать контроль за кореспонденцією, здійснення процедури неконтрольованої поставки, фінансування агентурної діяльності. У цій сфері ефективно здійснюється співпраця з прикордонним населенням.

В політиці формування прикордонної служби важливо враховувати ще й той аспект, що кордон, як правило, проходить у межах сільської зони. Основу місцевого прикордонного населення становлять селяни, які живуть хуторами. З метою стимулювання населення прикордоння щодо надання допомоги оперативним органам Прикордонної варті в охороні кордонів країни запроваджено пільговий режим оподаткування на землю. У разі затримання порушника кордону за інформацією місцевого жителя сума річного земельного податку для нього знижується вдвічі. Цей фактор сприятливо впливає на підвищення ефективності системи охорони державного кордону [6, с. 16].

Особливого значення в прикордонній діяльності набуває постійний та швидкий обмін інформацією. Він здійснюється за допомогою центрів співробітництва прикордонних, поліцейських і митних служб сусідніх країн для обміну інформацією між цими відомствами. До завдань центру також входить координація депортації або реадмісії затриманих осіб, спільне навчання персоналу з обох країн тощо. На думку дослідників, це найбільш оптимальний режим співпраці між правоохоронними органами.

Додатковими, а разом з тим визначальними чинниками, які формують необхідність забезпечення належної підготовки та утримання прикордонної служби, є чергова зміна геополітичної ситуації в Центральній Європі на початку XXI ст. У березні 1999 р. Польща вступила в НАТО, з 01.05.2004 р. стала повноправним членом Європейського Союзу, з 21.12.2007 р. входить до Шенгенської зони. Лінія державного кордону Республіки Польща чітко визначена й має кордон загальною протяжністю понад 3500 км: з Росією – 232 км, Литвою – 104 км, Білорусією –

418 км, Україною – 535 км, Словаччиною – 541 км, Чехією – 796 км, Німеччиною – 489 км. Довжина морських кордонів – 395 км [8].

Під час приєднання Польщі до Шенгенської зони Прикордонна варта країни припинила охорону внутрішніх європейських кордонів і продовжує виконання своїх завдань лише на зовнішньому кордоні ЄС. Це посилює відповідальність за виконання такої місії. Тому в травні 2002 р. вступила в дію нова модель навчання та професійної підготовки кадрів прикордонної служби. За її критеріями службовці повинні бути всебічно підготовлені й мати теоретичні, етичні та практичні знання в галузі охорони державного кордону.

Критерії відбору до прикордонної служби передбачають, що прийняття на службу здійснюється на контрактній основі. Служити в Прикордонній варті може особа, яка має польське громадянство, віком не старше 35 років, з незаплямованою репутацією, що не відбувала покарання, яка користується всіма громадянськими правами, має принаймні середню освіту, фізичні й психічні здібності для служби в органах правоохоронного призначення.

Процедура прийняття на службу триває безперервно та відбувається двома етапами [9]. На першому етапі здійснюється:

- подання особистих документів;
- проведення співбесіди, що дає змогу виявити інтереси кандидата і його мотивацію до служби; оцінити рівень знань про прикордонну охорону, рівень красномовства; визначити професійні вміння й навички;
- здійснення процедури перевірки, передбаченої положеннями про оборону секретної інформації;
- визначення фізичних та психічних здібностей до служби;
- проведення фізіологічного обстеження.

Другий етап відбору складається з:

- письмового тесту з перевірки загальних знань, що включає в себе питання, пов'язані з польською та світовою історією; поточною політичною, економічною й соціальною ситуацією в Польщі та за кордоном; фундаментальними питаннями конституційного, адміністративного, кримінального й міжнародного права; питаннями, що стосуються функціонування адміністрації та громадської безпеки й порядку. Тест складається з 35 запитань і триває 40 хвилин;
- письмового тесту на знання іноземної мови (на вибір англійська, німецька, російська, французька, українська) – включає діапазон знань, необхідних на базовому рівні. Тест складається із 60 запитань і триває 70 хвилин;

Держава та регіони

- перевірки фізичної підготовки;
- інтерв'ювання.

Після прийняття на службу службовці направляються на базовий курс, після закінчення якого набувають знань та вмінь, необхідних для виконання статутних завдань Прикордонної варту, зокрема, застосування службової зброї, обслуговування спорядження, необхідного для виконання службових обов'язків, принципів поведінки службовця під час несення служби, основ законодавства, техніки застосування сили та особистої безпеки.

Після складання іспиту й отримання позитивних результатів за всіма тематичними напрямками починається наступний етап – курс підготовки молодших спеціалістів, адресований службовцям, котрі здобули кваліфікацію, передбачену базовим курсом. Курс підготовки молодших спеціалістів готує службовців до самостійного несення прикордонної служби в пунктах пропуску через державний кордон та поза ними. Крім того, у ході підготовки слухачі набувають умінь, необхідних для здійснення відповідних дій щодо осіб, котрі скоюють правопорушення та злочини. Після закінчення курсу з позитивними оцінками й проходження трирічної служби здійснюється підготовка в школі прапорщиків. Випускники отримують сертифікат і військове звання “прапорщик”. Кожен етап закінчується атестацією. Отримання негативного результату є підставою для звільнення. Кандидат на офіцерську посаду повинен здійснити всі етапи навчання, прослужити 4 роки в прикордонній службі, пройти ще кваліфіковану підготовку та скласти іспит на призначення першого офіцерського звання.

Вище вже зазначалося, що фахова підготовка та підвищення кваліфікації особового складу здійснюються в навчальних і підготовчих центрах: Центр спеціалізованої підготовки прикордонників у Любані проводить навчання персоналу прикордонних застав з питань, пов'язаних з міграцією, організовує спеціальні курси підготовки прикордонників для служби в горах, кінологічні курси, а також навчання навичок міжвідомчого співробітництва.

У Головному навчальному центрі в Кожаліні здійснюється підготовка керівного складу, а також адміністративно-господарського персоналу, офіцерів зв'язку та берегової охорони. У навчальному центрі в Кентшині готують персонал для служби на зеленому кордоні та в аеропортах. Центри концентрують свої зусилля на підготовці висококваліфікованих кадрів для захисту кордонів Республіки Польща [2, с. 4].

Крім основного курсу фахових дисциплін охорони державного кордону, значна увага приділяється загальнопрофесійній підготов-

ці, зокрема таким курсам, як: “Основи управління” (психологія в управлінні міжособистісної комунікації, управління конфліктами, стиль керівництва людськими ресурсами, організація та планування роботи, управління в надзвичайних ситуаціях, правові основи управління).

До переліку предметів, передбачених для вивчення, входить курс “Стрес на роботі”, який включає такі теми: психологічний стрес як людська реакція на ситуації, діагностика професійного навантаження, визначення причин стресу, антистресові методи, стратегії вирішення проблем, формування позитивного ставлення до ситуацій та пропаганда здорового способу життя. Метою цього курсу є допомога впоратися зі стресами, які фактично постійно трапляються в професії прикордонника.

Тренувальний курс “Розвиток соціальних навичок” спрямований на формування власної поведінки у відносинах з оточенням, сприяє створенню позитивного ставлення до виконання службових завдань і обов'язків, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на імідж Прикордонної варту [11].

Загалом такі курси надають слухачам необхідний мінімум теоретичних знань про поняття особистості, професійності, самовизначення тощо. Комплексна теоретична програма спрямована на підсилення та покращення практичної роботи прикордонної служби.

Прикордонники повинні не тільки досконали володіти знаннями охорони державного кордону, а й бути комунікабельними, здатними допомогти пересічній людині, вільно спілкуватись іноземною мовою. Тому в навчальних центрах інтенсивно скеровують курс на вивчення іноземних мов. Залучають викладачів з університетів, організовують об'єднані заняття та тренінги для слухачів різних служб, впроваджені курси щодо освоєння Інтернету. На сьогодні знання іноземної мови – це не тільки можливість участі в спільних прикордонних операціях з іншими країнами, а й одна з найважливіших складових сучасної, успішної людини. Щороку 26 вересня Навчальний центр відзначає День європейських мов.

Також Прикордонна варта Республіки Польща впровадила систему E-learning – навчання за допомогою Інтернету та мультимедійних технологій. У рамках системи дистанційного навчання розроблено ряд курсів, які включають у себе текстові навчальні матеріали, графічні матеріали, навчальні відеофільми й відеофрагменти, презентації, тести (усе в електронному вигляді). Перелік курсів розміщено в локальній мережі, що дає можливість усім бажаючим пройти певний курс відповідно до професійних потреб. Для окремих категорій посадових

осіб устанавлюється перелік курсів, які рекомендовано реалізувати в ході службової діяльності. Усього – понад 70 курсів [5, с. 102].

Розширення міжнародної співпраці вимагає глибшого освоєння теоретичних курсів, введення та вивчення додаткових предметів. Напередодні приєднання до Шенгенської угоди весь персонал Прикордонної варті в буквальному значенні “сів за парти” й оволодів новими знаннями в навчальних центрах, а також під час виїзних тренінгів [3]. Навчальні центри співпрацюють з прикордонними навчальними центрами Литви, Латвії, Естонії, України, а також з міжнародними організаціями та установами: Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (МЦРМП), Управлінням ООН у справах біженців (УВКБ), Британською Радою – польський проект з підтримки миру, Європейською конференцією цивільної авіації (ЄКЦА), Гельсінським фондом з прав людини [10]. Результатом багаторічної політики польської держави є те, що за останні роки порядок організації охорони зовнішнього кордону Євросоюзу Прикордонною вартою в ЄС визнається одним з кращих [2].

IV. Висновки

На основі проведеного комплексного аналізу формування та забезпечення роботи прикордонної служби відзначаємо, що Прикордонна варта Республіки Польща є добре організованим та розвинутим державним інститутом, що відповідає за охорону державного кордону. Прикордонній службі вдалося змінити військовий підхід на суто правоохоронний, досягти європейських стандартів: внести зміни до законодавчої бази, впровадити сучасні інформаційні технології, створити комфортні умови для громадян, які перетинають кордон, запровадити нову систему підготовки особового складу. Запозичення передового досвіду з організації та системи підготовки особового складу Прикордонної варті можна вважати доречним для Державної прикордонної служби України.

Україна працює над створенням системи управління охорони державного кордону, яка буде повністю відповідати стандартам ЄС та Шенгену. Тому перспективами подальших досліджень є вивчення досвіду прикордонних служб країн – членів ЄС, що надасть можливість модернізувати управління кордонами, забезпечити зміцнення міжвідомчого співробітництва прикордонних служб із сусідніми державами, посилити безпеку кордонів.

Література

1. Адамчик М. Пограничная охрана Республики Польша: Современная Европейская Пограничная Служба [Электронный ресурс] / М. Адамчик, А. Ткач. – Режим доступа: www.osce.org/ru/eea/13990.
2. Вестник Сети национальных координаторов ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного менеджмента // Серия по учебно-образовательным вопросам. – 2010. – № 8. – С. 1–4.
3. Прес-конференція з нагоди візиту до України Головнокомандуючого Прикордонної варті Польщі pana Лешека Еляса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: gurt.org.ua/news/events/2955.
4. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.2006 р. № 544 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.prezident.gov.ua.
5. Псьол С. Дистанційне навчання в системі професійної підготовки прикордонників: досвід і перспективи розвитку / С. Псьол, Л. Цвяк // Педагогічні науки. – 2010. – № 56. – С. 101–104.
6. Теунов М. Пограничная стража Республики Польша / М. Теунов // Зарубежное военное обозрение. – 2010. – № 7. – С. 6–21.
7. Череватий С. Україна – Польща досвід перших [Електронний ресурс] / С. Череватий. – Режим доступу: www.pvu.gov.ua.
8. Varej A. Пограничная охрана Республики Польша [Электронный ресурс] / A. Varej. – Режим доступа: www.osce.org/ru/eea/35142.
9. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl.
10. Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej im. Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cos.strazgraniczna.pl.
11. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oss.strazgraniczna.pl.
12. Straz Graniczna [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.strazgraniczna.pl.
13. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tatusiowo.com.pl/ustawagraniczna.pdf.
14. Ustawa o ochronie granicy państwowej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.prawo.legeo.pl.

Максимюк Ю.О. Організаційні аспекти в управлінні прикордонною службою Республіки Польща

Анотація. У статті розглянуто історію створення Прикордонної варту Польщі та її прагнення допомогти українським колегам у наблизенні до європейських стандартів. Проаналізовано аспекти її сучасної організації, функціонування та структури управління; охарактеризовано систему підготовки особового складу для прикордонної служби Республіки Польща.

Ключові слова: Прикордонна варта, організаційна структура, підготовка особового складу, навчальні центри.

Максимюк Ю.О. Организационные аспекты в управлении пограничной службой Республики Польша

Аннотация. В статье рассматривается история создания Пограничной варты Польши и ее стремление помочь украинским коллегам в приближении к европейским стандартам. Анализируются аспекты ее современной организации, функционирования и структуры управления; приводится характеристика системы подготовки личного состава для пограничной службы Республики Польша.

Ключевые слова: Пограничная стража, организационная структура, подготовка личного состава, учебные центры.

Maksymiuk Y. Organizational Aspects in the Management of Border Guard Service of the Republic of Poland

Annotation. The article reviews the creation of the Polish Border Guard and its desire to help the Ukrainian colleagues in approaching the European standards. Analyzed aspects of the modern organization, operation and management structure, provides a description of the system of training personnel for the Border Service of the Republic of Poland (RP).

Key words: Border Guard, organizational structure, training of personnel, training centers.