

УДК 35.08

ВЛИЯНИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В СПЕЦИАЛЬНУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ЕЕ ЛИЧНОГО СОСТАВА

Николай МАЛАНЧИЙ,

заместитель директора департамента – начальник
управления кадрового обеспечения Департамента персонала
Администрации Государственной пограничной службы Украины

SUMMARY

The article analyzes the stages of institutional development and transformation of the Border Service – the most important institution of professional development and the formation of professional identity servicemen. Highlighted and discussed steps: institutionalization of the State Border Service of Ukraine: doinstitutional, stage of institutionalization of institutional development and modernization. The main legal documents regulating the transformation processes in the border department. Noted that the prospect of development of the border sphere should focus on the ability to provide an adequate response to the existing and new threats and challenges to the Ukrainian state. It is shown that the Border Guard Service is transformed into a new institution of socialization professional military personnel, which significantly affects the formation of their professional identity.

Key words: Border Service, transformation, institutionalization, professional activity, professional identity.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются этапы институционального развития и трансформации Пограничной службы – важнейшего института профессионального развития и формирования профессиональной идентичности военнослужащих. Выделяются и рассматриваются этапы институционализации Государственной пограничной службы Украины: доинституциональный, институционализации, институционального развития, модернизации. Анализируются основные нормативно-правовые документы, регламентирующие трансформационные процессы в пограничном ведомстве. Отмечается, что перспектива развития пограничной сферы должна быть нацелена на возможность обеспечить адекватное реагирование на существующие и новые угрозы и вызовы украинскому государству. Показывается, что Пограничная служба трансформируется в качественно новый институт профессиональной социализации личности военнослужащих кадрового состава, что существенным образом влияет на формирование их профессиональной идентичности.

Ключевые слова: Пограничная служба, трансформация, институционализация, профессиональная деятельность, профессиональная идентичность.

Постановка проблемы. Реформирование государственного управления в Украине актуализируют исследования проблемы развития профессиональной идентичности государственных служащих всех категорий, в том числе и должностных лиц Пограничной службы.

На этот процесс существенным образом влияют трансформации, происходящие в системе самой Пограничной службы, изменение ее статуса и расширение спектра функций. Реализация Стратегии государственного реформирования «Украина-2020» требует надлежащего теоретико-методологического сопровождения процессов профессионального развития, обуславливает необходимость повышения профессионального уровня кадров государственной службы, составной частью которого является формирование надлежащего уровня профессиональной идентичности. От него зависит качество кадрового потенциала всех структурных элементов государственной службы Украины, в том числе и Пограничной службы.

Актуальность темы. Проблемам профессионального развития государственных служащих посвящены работы Н. Артеменко, Т. Витко, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовской, Т. Пахомовой, Л. Пашко, А. Сицинского, С. Серегина, В. Сороко, С. Хаджирадовой, И. Шпекторенко. При этом проблема формирования профессиональной идентичности должностных лиц Пограничной службы, да и рассмотрение данного специализированного института еще не получили освещения в научной литературе по государственному управлению, хотя отдельные фрагменты данной темы рассматриваются в психолого-педагогических публикациях.

Целью статьи является анализ институционального развития и трансформации Пограничной службы Украины как внешней детерминанты формирования профессиональной идентичности ее личного состава.

Изложение основного материала исследования. Пограничная служба выступает важнейшим институтом профессионального развития и формирования профессиональной идентичности военнослужащих.

Следует отметить, что характер и последствия влияния Пограничной службы на военнослужащих зависят от многих факторов: особенностей становления пограничного ведомства как специальной государственной службы; функциональной нагрузки Пограничной службы и всех сфер ее жизнедеятельности (служебно-боевой, профессиональной, культурно-бытовой) как каналов социализации личности военнослужащих; образовательно-воспитательного потенциала Пограничной службы.

Пограничная служба выполняет ведущую роль в реализации целей и задач пограничной политики Украины, которая обусловлена ее прямым назначением для защиты и охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны страны и ее природных ресурсов [4]. Пограничное ведомство имеет приоритет в заключении международных договоров с сопредельными государствами по вопросам охраны границ и пограничного сотрудничества. Вместе с другими силовыми структурами оно полномочно располагать и использовать по назначению военные, невоенные и специальные силы для охраны и обороны границы

и приграничных территорий. Законодательством Украины Пограничной службе предоставлена роль главного (координационного) государственного органа в сфере защиты Государственной границы (ст. 2 Закона Украины «О государственной границе» [4]).

Диверсифицируя эволюционную схему институционализации социальных систем на систему пограничной службы, можно предложить следующую схему институционализации Государственной пограничной службы Украины. Особенностью доинституционального этапа (1991 г. – начало 1992 г.) развития пограничной службы в Украине является тот факт, что создание собственной системы пограничных органов происходило параллельно с развитием всего государственного механизма. 16 июля 1990 г. Верховная Рада Украины приняла Декларацию о государственном суверенитете Украины. 24 августа 1991 г. состоялся Всеукраинский референдум, был принят Акт провозглашения независимости Украины. Став суверенным государством, Украина начала самостоятельную политическую и экономическую жизнь, создание собственных государственных органов управления, в том числе и Пограничной службы. С принятием Декларации о государственном суверенитете Украины и провозглашением независимости Украины наущной проблемой стало обеспечение территориальной целостности Украины. Однако вследствие довольно условного характера границ между бывшими советскими республиками, недостаточного технического оснащения пограничных пунктов, отсутствия соответствующей нормативной базы и опытных специалистов Украина оказалась фактически открытой для незаконного ввоза и вывоза товаров, бесконтрольного перемещения людей, а также для ввоза в Украину экологически опасных отходов. Особенно это касалось наших границ на востоке, севере и юго-западе.

Первый этап имел целью решение экстренных вопросов, связанных с созданием Пограничных войск Украины, организацией охраны государственной границы на участках внешней границы бывшего СССР, наработкой нормативно-правовой базы их функционирования, комплектования и прохождения службы, созданием и становлением организационно-штатной структуры Госкомграницы [7]. Практически не существовало нормативной базы и квалифицированных кадров. Большой проблемой стала прозрачность, по сути, полная открытость границы Украины с Россией, Беларусью и Молдовой (4 650 км границ), что не соответствовало экономическим интересам Украины. Одними из первых законодательных актов были Законы Украины: «О правопреемственности Украины», «О государственной границе Украины», «О Пограничных войсках Украины», «О подчинении Пограничных войск Украины» – и Постановление Верховной Рады «О порядке комплектования военного, материально-технического и финансового обеспечения пограничных войск Украины», с принятием которых начался процесс реорганизации войск и обустройство границы Украины. Формирование Пограничных войск Украины осуществлялось на основе соединений и частей Западного пограничного округа, которые дислоцировались на территории Украины и охраняли государственную границу и экономическую зону бывшего СССР. Для охраны государственной границы в пределах Украины было привлечено 125 пограничных застав, 56 отделений контрольно-пропускных пунктов, 25 кораблей, 85 катеров, 4 самолета, 11 вертолетов. Количество личного состава частей составляло 16 799 человек, в том числе 2 156 офицеров, 3 154 прапорщиков и мичманов, 2 601 сержантов и старшин, 8 888 солдат и матросов. 12 января 1992 г. военнослужащие Пограничных войск присягнули на верность народу Украины [7]. В 1992 г. были подготовлены и приняты Закон Украины «Об оперативно-розыскной де-

ятельности», Положение о Государственном комитете по делам охраны государственной границы Украины. Кроме того, было принято около 40 распоряжений и постановлений государственной власти, которые были правовой основой обеспечения государственной безопасности, неприкосновенности государственной границы, жизнедеятельности Пограничных войск. До конца года Пограничные войска Украины завершили процесс приема государственной границы Украины под контроль и охрану по всему периметру государства протяженностью 8 215 км.

Этап институционализации начался с 09 марта 1992 г. и продолжался до конца 1993 г. За это время произошло расположение Пограничных войск по всему периметру территории Украины, формирование новых объединений, соединений и частей, организация ими пограничного контроля на границе с Республикой Молдова, Россией, Белоруссией, наращивание усилий для охраны морского участка, законодательное обеспечение развития границы и строительства войск. В 1992 г. заключено Соглашение о пунктах пропуска с Республикой Беларусь и Республикой Польша, в 1993 г. – с Венгерской Республикой, в 1995 г. – с Российской Федерацией и Словацкой республикой, в 1996 г. – с Румынией (местные пункты пропуска), в 1997 г. – с Республикой Молдова. Заключаются соглашения о взаимных поездках граждан. Стремясь к развитию добрососедских отношений с сопредельными странами, Украина заключает соглашения по организации совместного контроля в пунктах пропуска на границе с Россией, Беларусью, Молдовой, Польшей.

В 1993 г. было сформировано Юго-Восточное (г. Харьков), Северо-Западное (г. Львов), Южное (г. Одесса) управления Пограничных войск Украины. Сформировано и выставлено на охрану границы 10 отрядов пограничного контроля в составе 120 застав пограничного контроля и 119 пунктов пропуска через границу. С целью подготовки собственных кадров создан Институт Пограничных войск Украины (г. Хмельницкий), а для подготовки молодого пополнения, командиров отделений и младших специалистов сформированы три учебных отряда. Продолжались организационные и количественные изменения соединений и частей. Были реорганизованы региональные управления войск, расширены их полномочия и функции. Всего в составе Пограничных войск Украины задачи охраны государственной границы выполняли 60 разнородных соединений и частей. С апреля 1993 г. взяты под пограничный контроль все аэропорты государства, имевшие международные пути сообщения. Поэтому данный этап без преувеличения можно считать самым продуктивным с точки зрения количества вновь созданных пограничных органов и началом формирования их кадровых ресурсов.

Третий этап (институционального развития) длился 6 лет (с января 1994 г. по конец 1999 г.). В это время происходит выполнение долгосрочной комплексной программы строительства государственной границы Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 16.12.1993 № 596/93, формирование идеологии охраны государственной границы и пограничных войск. В 1994 г. были подписаны договора: «О правовом режиме украинско-польской государственной границы», «О сотрудничестве и взаимопомощи по пограничным вопросам», «Про общую украино-словацкую государственную границу», «Про режим украино-словацкой государственной границы, сотрудничество и взаимопомощь в пограничных вопросах», соглашения с Польшей, Словакией и Венгрией (межправительственные): «О пунктах пропуска через государственную границу», «О приеме-передаче лиц через общую границу», «Об упрощенном пересечении границы гражданами, проживающими в приграничных областях». В 1995 г. отработан пакет законодательных актов по охране государствен-

ной границы и суверенитета прав Украины в исключительной (морской) экономической зоне, борьбе с нелегальной миграцией и совместных действиях Пограничных войск и правоохранительных органов Украины с целью усиления охраны государственной границы Украины, что стало важным шагом в развитии правового поля пограничной службы [7].

С 27 марта 2003 г. начался этап модернизации и реорганизации Пограничных войск Украины в Государственную пограничную службу Украины. В данный период, в соответствии с утвержденными и одобренными Президентом и Кабинетом Министров Украины планами и программами, был взят курс на поэтапную трансформацию пограничных войск в специальную государственную службу, призванную надежно защитить интересы Украины на государственной границе. Поэтапное реформирование Пограничных войск Украины в Государственную пограничную службу Украины было предусмотрено Программой действий, направленных на поддержание режима государственной границы Украины и пограничного режима, развитие Пограничных войск Украины на период до 2005 г., утвержденной Указом Президента Украины от 16.11.2000 № 1241 [7].

В условиях становления новой украинской государственности, адекватной реакции на угрозы национальной и пограничной безопасности Госкомитетом был разработан и 03 апреля 2003 г. принят Верховной Радой Украины Закон Украины «О Государственной пограничной службе Украины», который вступил в силу 01 августа 2003 г. [5]. Для обеспечения эффективного применения Закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» и избегания разногласий с другими действующими законодательными актами был разработан и принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в связи с образованием Государственной пограничной службы Украины», а также внесены изменения в 5 кодексов и 43 закона Украины [1].

Основным звеном реформирования системы деятельности украинского государства в пограничной сфере стала демилитаризация пограничного ведомства. Это было связано с тем, что основные угрозы безопасности и интересам Украины на государственной границе получили преимущественно невоенный характер. Среди данных угроз необходимо выделить терроризм, в частности международный, этнонациональный сепаратизм и политический экстремизм, территориальные претензии сопредельных государств к Украине, расширение НАТО на восток, спекулятивное использование слабости правовых основ регулирования отдельных участков украинской границы, сложное экономическое положение Украины, деятельность транснациональной организованной преступности, специализирующейся на нелегальной торговле наркотиками, оружием, боеприпасами, вывозе стратегического сырья, материалов и энергоресурсов.

На протяжении последних 10 лет пограничное ведомство прошло несколько этапов реформирования. В результате принятых мер заложены прочные основы качественно нового вида Пограничной службы, которая способна успешно решать задачи по защите интересов Украины на государственной границе.

Указом Президента Украины от 19.06.2006 № 546/2006 утверждена Концепция развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 г., а Кабинетом Министров Украины принята Комплексная программа реконструкции и развития государственной границы до 2015 г. Система пограничной безопасности страны должна адекватно реагировать на изменения, происходящие в мире и в Украине, и строиться с учетом следующих принципиально важных положений:

1. Существование необходимости постепенного перехода от линейного принципа построения защиты интересов Украины только вдоль линии государственной границы к построению эффективной системы противодействия пограничным угрозам на глубину всего пограничного пространства.

2. Выработка дифференцированного подхода для определения приоритетных задач регионального управления. В основу данного подхода должен быть положен анализ угроз в пограничной сфере государства, характер и места их проявления. В соответствии с этим, необходимо оптимизировать структуру пограничных группировок, состав сил и средств, построение системы безопасности, совершенствование форм и способов служебно-боевой деятельности, а также взаимодействие с другими органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в сфере защиты государственной границы.

3. Проведение инвентаризации всего потенциала, которым располагает пограничное ведомство, и его возможностей. Это позволит перераспределить имеющиеся силы и средства, внести коррективы в задачи, структуру, ресурсное обеспечение пограничных группировок.

4. Повышение роли и места государственной границы в стратегии развития государства. В процессе профессионального развития военнослужащих Государственной пограничной службы Украины важно формировать отношение к пограничной сфере Украины как к важнейшей составляющей обеспечения безопасности страны. Итак, перспектива развития пограничной сферы должна быть нацелена на возможность обеспечить адекватное реагирование на существующие и новые угрозы и вызовы украинскому государству. Эта адекватность должна, в первую очередь, состоять в жестком контроле над всем, что происходит в пограничном пространстве, начиная от гарантий нерушимости и неприкосновенности рубежей, защиты интересов Украины и заканчивая проблемами обеспечения ее экономической безопасности.

5. Перераспределение усилий на создание системы безопасности и защиты интересов государства собственно на украинской границе.

6. Развитие качественно нового вида государственной границы Украины как одного из основных факторов формирования новых межгосударственных отношений. Данные отношения должны строиться по принципу: прозрачность для друзей, непреодолимый барьер для недругов.

7. Повышение роли и места государственной границы как одного из основных атрибутов государственности факторов пограничной и национальной безопасности, пояса целостности Украины в общей стратегии развития государства.

Главная цель модернизации Пограничной службы, как указано в Концепции развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 г., утвержденной Указом Президента Украины от 19.07.2006 546/2006 [2], – поэтапное формирование пограничного ведомства как специальной многофункциональной государственной военной организации, что составляет основу системы обеспечения пограничной безопасности в качестве составной части общей системы обеспечения безопасности Украины. Это приведет к созданию современной пограничной службы европейского типа, которая гарантировано обеспечивает защиту национальных интересов на государственной границе [6]. Пограничная служба сегодня является главным инструментом реализации пограничной политики государства. В основу создания современной интегрированной системы охраны государственной границы Украины и ее исключительной (морской) экономической зоны положено введение в оперативно-служебной деятельности принципов

пиально новых подразделений, таких как отделы пограничной службы, что является одним из приоритетных направлений в достижении данной цели.

В 2014 г. начался новый этап в деятельности Пограничной службы Украины, обусловленный событиями в Крыму и на Востоке Украины. Кадровый состав службы оказался под воздействием серьезных вызовов. В связи с этим были изменены стратегические приоритеты деятельности ведомства и поставлена главная цель – реализация задач Мирного плана Президента Украины, усиление уровня защищенности государственной границы с учетом новой сферы безопасности. Также были изменены базовые подходы по реформированию системы государственного управления, сектора безопасности и обороны Украины, ее интеграции в европейское и мировое демократическое сообщество; завершения выполнения Концепции развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 г., Государственной целевой правоохранительной программы «Обустройство и реконструкция государственной границы» на период до 2015 г., Концепции интегрированного управления границами; разработанная стратегия развития Государственной пограничной службы Украины. Основные направления и основное стратегическое направление деятельности:

- защита государства – «готовность, упреждение, взаимодействие». Обеспечение готовности к отражению вооруженной агрессии против Украины. Усиление уровня безопасности государственной границы с учетом современных вызовов и угроз. Обеспечение выполнения задач пограничного ведомства в антитеррористической операции в восточных областях страны и усиление обороноспособности государства. Совершенствование механизмов взаимодействия и координации деятельности военных формирований и правоохранительных органов государства по защите государственной границы;

- служба – «адекватность угрозам и законность действий». Построение системы охраны и защиты государственной границы с учетом современных вызовов и угроз. Оптимальное использование имеющихся ресурсов. Совершенствование управленческой деятельности органов и подразделений охраны государственной границы;

- личный состав – «патриотизм, боеспособность, защищенность, дисциплинированность». Реализация задач, определенных Президентом Украины, относительно очищения власти, предотвращения коррупционных проявлений, обеспечения правопорядка. Совершенствование системы подготовки и работы с личным составом. Обеспечение морально-психологической готовности личного состава к выполнению возложенных задач, формирование и развитие у него патриотизма, ответственности и других профессионально важных качеств. Обеспечение социальной защиты военнослужащих, ветеранов и членов их семей, работников Государственной пограничной службы Украины;

- взаимодействие с обществом – «авторитет, открытость, прогнозируемость». Сохранение высокого авторитета пограничного ведомства в обществе и обеспечение общественной поддержки ее служебной деятельности. Поддержание оптимального уровня взаимодействия с гражданским обществом на принципах открытости для демократического гражданского контроля и прогнозируемости деятельности ведомства [3].

Выводы. Таким образом, в течение прошлых лет в результате реформирования ведомства создана основа качественно нового вида Пограничной службы. Пограничники на деле доказывают способность успешно решать задачи по защите интересов Украины на государственной границе.

Результаты практической деятельности пограничного ведомства подтверждают правильность выбранной стратегии. Однако это только начало широкомасштабной работы по развитию Пограничной службы в новых условиях. Анализ ситуации на государственной границе, экономические возможности государства, а также мировой опыт говорят о целесообразности внесения необходимых корректив в уже разработанные планы реформирования пограничного ведомства. Это позволит следующее: значительно сократить объемы финансовых и материальных затрат; повысить степень доверия к Украине со стороны сопредельных государств; применять разнообразные формы и способы несения пограничной службы; качественно изменить профессиональную деятельность военнослужащих Государственной пограничной службы Украины на сторону усиления таких параметров, как интеллигентность, управленческо-менеджерский характер. Последнее означает, что Пограничная служба постепенно превращается в качественно новый институт профессиональной социализации личности военнослужащих кадрового состава, что существенным образом влияет на формирование их профессиональной идентичности.

Социализирующий потенциал Государственной пограничной службы Украины как вида специальной государственной службы несопоставим с аналогичным потенциалом Пограничной службы как военной структуры. Очевидное преимущество специальной государственной службы определяется по следующим основным критериям:

- по возрастанию значимости политико-гражданского компонента социализации личности, обусловленного влиянием институтов гражданского общества на личность военнослужащего Вооруженных Сил Украины;

- по критерию модификации угроз пограничной безопасности государства на сторону приоритетности угроз, опасностей и рисков невоенного назначения, что в корне изменяет параметры служебно-боевой деятельности военнослужащих Вооруженных Сил Украины, ориентирует их на пограничную деятельность преимущественно невоенного характера;

- по способам, формам и направленности формирования профессиональной идентичности должностных лиц Пограничной службы в образовательно-воспитательной сфере, которая на базе определенных ценностей влияет на процесс их профессиональной социализации при подготовке к практической деятельности;

- по возрастанию значимости регионального фактора в функционировании Пограничной службы Украины, оптимизации взаимодействия пограничной и региональной политики в целях укрепления украинской государственности и пограничной безопасности.

В то же время социально-политическая ситуация в стране обуславливает необходимость повышения уровня профессиональной идентичности, групповой сплоченности, компетентности, психологической готовности личного состава Государственной пограничной службы Украины.

Список использованной литературы:

1. Кошевенко В.В. Історичні особливості становлення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення / В.В. Кошевенко, А.Б. Мисик // Університетські наукові записки : збірник наукових праць ХДУУП. – 2011. – № 57/2011. – С. 39–41.

2. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, затверджена Указом Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/546/2006.

3. Основні напрями діяльності та подальшого розвитку Державної прикордонної служби України у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua/about/mission.htm>.

4. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 208.

6. Про розгляд проекту Інструкції з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України (проект) : Розпорядження Адміністрації Державної прикордонної служби України від 30.01.2009 № 26. – Хмельницький : Вид-во Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2009. – 202 с.

7. Сегодня пограничная служба Украины отмечает свое 20-летие [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dpsu.gov.ua/ru/about/news/news_878.htm.

