

УДК 342.9

Нікіфоренко Володимир Степанович,
кандидат наук
з державного управління,
перший заступник Голови
Державної прикордонної служби України
(м. Київ, Україна)

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Забезпечення національної безпеки є одним із пріоритетних напрямів державної політики будь-якої країни світу. Важливим це питання є і для України, адже у сьогоднішніх умовах наша держава зіткнулася з реальною загрозою її національній безпеці – зазіханням на суверенітет і територіальну цілісність. Це питання, безумовно, перетинається із забезпеченням безпеки державного кордону України. А тому, важливо проаналізувати особливості державної політики у сфері забезпечення державного кордону в сучасних умовах. Метою роботи є дослідження особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Предметом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. В результаті дослідження особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону можна виокремити керівні засади, на яких ґрунтується політика у сфері прикордонної діяльності. В статті з'ясовано, що важливою складовою для забезпечення національної безпеки України є здійснення злагодженої політики у сфері безпеки державного кордону, налагодження співпраці з іноземними державами у даній сфері, та впровадження ефективних механізмів забезпечення безпеки.

Ключові слова: державний кордон, політика, забезпечення безпеки, охорона державного кордону, Державна прикордонна служба України.

FEATURES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF STATE BORDER SECURITY

Nikiforenko Vladimir Stepanovich,
Candidate of Sciences
in Public Administration,
First Deputy Head of the State Border Guard
Service of Ukraine
(Kyiv, Ukraine)

Ensuring national security is one of the priorities of state policy of any country in the world. This issue is also important for Ukraine, because in today's conditions our state has faced a real threat to its national security – encroachment on sovereignty and territorial integrity. This issue, of course, intersects with ensuring the security of Ukraine's state border. Therefore, it is important to analyze the features of state policy in the field of state border in modern conditions. The purpose of this work is to study the features of state policy in the field of state border security. The subject of the study is the social relations that arise, change and cease during the implementation of state policy in the field of state border security. As

a result of the study of the peculiarities of the state policy in the field of ensuring the security of the state border, it is possible to single out the guiding principles on which the policy in the field of border activity is based. The article clarifies that an important component for ensuring the national security of Ukraine is the implementation of a coordinated policy in the field of state border security, establishing cooperation with foreign countries in this area, and the introduction of effective security mechanisms.

Key words: state border, policy, security, state border protection, State Border Guard Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Збудована за роки незалежної України система забезпечення національної безпеки України останнім часом показала свої сильні та слабкі сторони. Так, конфлікт з Російською Федерацією демонструє, що попередня політика України виявилася непередбаченою протистояти різного роду загрозам, в тому числі щодо забезпечення безпеки державного кордону.

Серед основних причин, що стали причиною низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України, є те, що дана система будувалась на основі застарілої радянської законодавчої бази і досвіду її функціонування у минулому столітті в умовах двополярного світу. Більш того, система охорони національної безпеки та державного кордону України здійснювалась під значним впливом зарубіжних та місцевих політик, які керувалися зі своїх інтересів, а не національних інтересів України, а верхівка, що здійснювала політичне керівництво України впродовж періоду незалежності, доволі формально ставилась до захисту суверенітету. Це призвело до неспроможності системи забезпечення національної безпеки України до аналізу середовища та вчасного виявлення загроз.

Крім того, великий вплив на формування політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону України мають іноземні спецслужби, що має наслідком вироблення помилкових управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Перераховані вище недоліки системи забезпечення прикордонної безпеки України дозволяють констатувати, що політика у даній сфері є недостатньо ефективною та потребує детального аналізу з метою подальшого реформування та вдосконалення.

Мета статті – дослідити державну політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, з'ясувати її особливості, провести аналіз положень законодавства, що регулюють її застосування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону досліджувалися такими науковцями: Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І. О., Гвоздь В. І., Дацюк А., Садовський В., Протораков О., Марутян Р., Ерохин Е., Зіневич О., Михайлова О.Ю., Плешко В. К. та іншими.

Зокрема, Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І. О. проаналізували особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України [9]. Гвоздь В. І. детально дослідив історичні, правові і політичні аспекти розвідувальної діяльності держави в контексті охорони державного кордону. Дане дослідження допомогло зрозуміти, яку роль органи розвідки відіграють у забезпеченні безпеки держави та дозволило зрозуміти наскільки важливо державам формувати політику спрямовану на забезпечення безпеки від зовнішніх чинників [10].

Дацюк А., Садовський В., Протораков О., та Марутян Р. проаналізували державну політику у сфері національної безпеки і оборони України в період незалежності, а саме до 2015 року [11].

Ерохин Е. звернув увагу на те, як на безпеку кордонів впливають безпілотні літаючі апарати [12]. Зіневич О. проаналізував пріоритетні напрямки реформування системи

забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах [13]. Михайлова О. Ю. детально дослідила роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України [15]. Плешко В. К. розглянув сутність державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України [16].

Також в якості основи дослідження були проаналізовані аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [8], Концепція охорони повітряного простору держав-учасниць Співдружності незалежних держав [14], а також роботи окремих вчених, у яких розкриті положення про становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку прикордонної сфери в Україні та за кордоном, в тому числі в Румунії [17, 18].

Не дивлячись на різнопланові наукові доробки інших авторів з різних галузей знань, зазначимо, що особливості державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону в Україні досліджені серед українських та зарубіжних науковців недостатньо.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний кордон України», державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, води, надр, повітряного простору [3].

Закон України «Про національну безпеку України» визначає, що важливим завданням забезпечення безпеки держави є належна охорона та безпека державного кордону [2].

Як вже зазначалося, важливою умовою для функціонування держави є належна політика щодо забезпечення безпеки суверенітету держави, її національної безпеки та безпеки державного кордону. Вона спрямовується на розвиток громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та суспільства, виявлення та усунення можливих проблем, захист від зовнішніх та внутрішніх загроз в різних сферах суспільно-політичного життя.

Відповідно до діючого законодавства, політика безпеки державного кордону України реалізується для формування сприятливих умов для забезпечення інтересів громадян, суспільства і держави, подальших кроків України на шляху встановлення демократичної держави з розвиненою економікою, що керується європейськими політичними й економічними цінностями, в якій повага і захист прав і законних інтересів усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп є запорукою незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку України.

Саме тому в умовах нестабільної політичної ситуації в Україні, виходячи із принципу пріоритетності національних інтересів, необхідно вживати заходи, що сприятимуть забезпеченню ефективного державного управління національною безпекою у сфері забезпечення охорони державного кордону, а також постійно брати до уваги дії органів державної влади, науковців, окремих громадян.

Питання формування державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону України стало актуальним з дня проголошення незалежності України і досі залишається неврегульованим у результаті різноманітних внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на стан безпеки державного кордону та обумовлюють необхідність удосконалення державного управління системою національної безпеки з метою захисту національних інтересів особистості, суспільства та держави у цій сфері.

Перш ніж аналізувати державну політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону, розглянемо, які загрози існують у досліджуваній сфері. Так, серед них варто виокремити, зокрема, такі:

- 1) відсутність належного документального оформлення та достатнього фізичного облаштування державного кордону України;
- 2) можливі втручання у діяльність України через посягання на державний суверенітет України та територіальну цілісність;
- 3) претензії щодо територій з боку держав-сусідів;
- 4) організація злочинів, а саме: поширення тероризму, транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції та контрабанди через державний кордон України;
- 5) нестабільна ситуація та конфлікти в прикордонних з Україною регіонах тощо.

Цей перелік загроз є далеко не вичерпним та динамічно змінюваним. Вказані загрози потребують здійснення ефективної політики задля мінімізації негативного впливу на забезпечення безпеки України.

Тому, з метою попередження вищевказаних загроз, особливістю політики у сфері забезпечення охорони державного кордону є безперервний пошук і запровадження ефективних механізмів керівництва та управління у сфері охорони державного кордону.

Роль політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону проявляється, перш за все, в наступному:

- 1) має важливий вплив на здійснення політики у сфері національної безпеки та є стратегічною складовою процесу реалізації державної політики національної безпеки;
- 2) може бути реалізована в межах діючого законодавства;
- 3) має на меті створення ефективних управлінських механізмів для захисту державних інтересів України;
- 4) політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону здійснюється, враховуючи стратегічні інтереси України, системний та ситуаційний підходи у процесі реалізації;
- 5) одним із головних пріоритетів державної політики у досліджуваній сфері є мінімізація та усунення загроз безпеці державного кордону України.

Державна політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону ґрунтується на принципі пріоритетності національних інтересів, всебічному аналізі глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері та необхідністю вжиття своєчасних адекватних заходів з їх мінімізації, що є стратегічним завданням національної безпеки України.

З огляду на викладене вище, державна політика щодо забезпечення безпеки державного кордону об'єднує всю сукупність державних органів, посадових осіб, що об'єднані єдиними цілями та завданнями щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захисту національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, сприяння розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, та які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України.

Політика щодо забезпечення охорони державного кордону здійснюється за допомогою визначеної цілеспрямованої діяльності суб'єктів, на яких покладені функції забезпечення національної безпеки, та які компетентні у питаннях щодо регулювання державного кордону.

Державна політика у сфері охорони державного кордону України передбачає реалізацію таких завдань:

- забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України;
- мінімізувати негативний вплив сусідніх держав стосовно територіальних претензій по відношенню до України;
- не допустити втягування України у регіональні прикордонні конфлікти;
- запровадити ефективні механізми державного управління у сфері договірно-правового оформлення відповідно до норм міжнародного права;
- створити ефективну систему національної безпеки у прикордонній сфері, що спрямована на протидію транскордонним глобальним викликам та загрозам: тероризм, незаконна міграція, торгівля людьми, контрабанда зброї та наркотичних засобів, транскордонна злочинність тощо.

В Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р., визначені основні напрямки політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. До них віднесені:

1) Міжнародна співпраця: проведення спільних заходів, у тому числі в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне Партнерство»; розширення формату обміну інформацією та співробітництва оперативних органів; впровадження нового ефективного інструменту спільної охорони державного кордону; активізація співпраці між навчальними закладами та науково-дослідними установами.

2) Технічний напрям: удосконалення системи аналізу та оцінки інформації; модернізація системи зв'язку, інформатизації та захисту інформації; посилення оперативно-розшукової діяльності Держприкордонслужби; уніфікація та технічне переоснащення органів та підрозділів Держприкордонслужби сучасними зразками озброєння, військової техніки, системами спостереження і контролю; посилення системи безпеки державного кордону.

3) Посилення безпеки: розроблення та впровадження нових технологій охорони державного кордону; визначення ефективної функціональної структури підрозділів охорони державного кордону з урахуванням реальної та прогнозованої обстановки на державному кордоні; удосконалення механізмів контролю за додержанням прикордонного режиму, координації діяльності державних органів з питань додержання режимів на державному кордоні та в контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї; організація та проведення міжвідомчих і міжнародних прикордонних операцій з урахуванням європейських стандартів.

4) Кадрова сфера: проведення децентралізації системи управління; організація спільного реагування на кризові ситуації; розширення функціональних можливостей Головного центру управління службою Держприкордонслужби, вдосконалення його діяльності та організації взаємодії з Головним ситуаційним центром України, Антитерористичним центром при СБУ та відомчими ситуаційними центрами; впровадження сучасних інформаційних технологій у систему управління та забезпечення захисту інформаційних ресурсів; забезпечення наукового супроводження розвитку Держприкордонслужби.

5) Інфраструктура: участь у завершенні правового оформлення державного кордону; інженерно-технічне та фортифікаційне облаштування державного кордону, місць дислокації прикордонних підрозділів, несення служби прикордонних нарядів з урахуванням існуючих та потенційних воєнних загроз; створення системи раннього виявлення загроз в акваторії Азово-Чорноморського узбережжя та басейнів річок Дніпро і Дунай; оснащення пунктів пропуску через державний кордон технічними системами контролю, в тому числі комплексами виявлення ядерних і радіоактивних матеріалів, їх модернізацію; розгортання пунктів тимчасового базування угруповань Морської охорони Держприкордонслужби на Азово-Чорноморському узбе-

режжі; формування вздовж державного кордону мережі авіаційних підрозділів, що використовують легку авіаційну техніку; будівництво, реконструкція та капітальний ремонт об'єктів житлового та спеціального призначення; розширення фонду службового житла для особового складу Держприкордонслужби в населених пунктах за місцем дислокації органів та підрозділів охорони державного кордону; приведення відомчої системи тримання осіб, затриманих за порушення вимог законодавства з прикордонних питань, до міжнародних стандартів [7].

Важливе значення у дослідженні особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону має аналіз іноземного досвіду з цього питання.

Можна стверджувати, що залежно від правового режиму різних держав, охорона кордону здійснюється по-різному. Наприклад, держави, що здійснюють політику у сфері захисту та охорони державного кордону тільки військовими (правоохоронними) силами та засобами, забезпечують постійну бойову готовність до захисту та охорони державного кордону від раптового збройного вторгнення суміжної держави. Ці заходи безпеки щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону декларують у своїх оборонних доктринах значна кількість країн світу, зокрема Індія, Саудівська Аравія, Пакистан, Північна Корея та Ізраїль.

Прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону тільки військовими силами та засобами є захист та охорона спільної ділянки державного кордону Північної Кореї із Південною Кореєю, який на сьогодні є найбільшим охоронюваним кордоном у світі, укріпленим з обох сторін, 248 кілометровою лінією розмежування між Північною і Південною Кореєю, де зосереджено близько 2 млн. військовослужбовців.

Найбільш характерним прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами є захист та охорона сухопутної ділянки спільного державного кордону між Сполученими Штатами Америки та Канадою. Вона здійснюється на підставі спільної системи прикордонного контролю над транскордонними потоками та передбачає організацію та координацію спільних зусиль між США та Канадою у питаннях: спільної охорони американсько-канадської сухопутної ділянки кордону; організації захисту прикордонних регіонів та спільного державного кордону від терористичних атак, незаконної міграції, контрабандної та іншої протиправної діяльності; здійснення діалогу щодо міграційних, візових та питань щодо надання притулку; організації контролю за перебуванням іноземців на територіях США та Канади; проведення спільних розслідувань щодо обставин порушень американсько-канадського державного кордону та ін. Крім того, США активно контролює повітряну безпеку державного кордону та спрямовує багато сил на розвиток служб, що займаються розвідкою.

Ряд держав, серед них Румунія, Ірландія, вирішують спірні питання щодо державного кордону шляхом переговорів або ж в судовому порядку.

Прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону країн ЄС є діяльність наднаціонального органу Європейського Союзу, який має компетенцію у питаннях управління оперативним співробітництвом із охорони зовнішнього кордону країн-членів ЄС. Реалізація політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону країн ЄС є комплексом правових, політичних, дипломатичних, правоохоронних заходів, що впроваджуються державами у багатосторонньому форматі на наднаціональному рівні щодо спільної охорони та оборони національних державних кордонів та зовнішнього кордону Європейського Союзу. Особливостями реалізації цієї політики безпеки є те, що кожна держава делегує свої права із захисту та охорони державного кордону наднаціональній структурі.

З огляду на вищевикладене, можна підсумувати, що політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону має ряд особливостей, що проявляється, як в механізмі здійснення, так і в особливостях її спрямованості.

В результаті проведеного дослідження з'ясовано особливості державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону, а також виокремлено керівні вектори, які відрізняють політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону від політики у інших галузях.

Так, можна виділити наступні особливості політики у сфері забезпечення державного кордону України:

1) вона спрямована на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону та впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю, формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування, забезпечення розвитку Морської охорони Держприкордонслужби, модернізацію та оновлення її корабельно-катерного складу;

2) значний ресурс спрямовується на модернізацію системи управління Держприкордонслужби та удосконалення взаємодії з іншими органами, що входять до складу сектору безпеки і оборони;

3) розширення прикордонного та міжнародного співробітництва;

4) здійснюється політика щодо розвитку прикордонної інфраструктури;

5) формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами;

6) впровадження механізмів для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Держприкордонслужби.

Висновки. Таким чином, політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону має свої особливості, а система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки не відповідає сучасним вимогам. Перед усім вона не є цілісною і нерівномірно регулює процес забезпечення різних, але взаємопов'язаних видів безпеки. Так, в Україні діє Закон «Про національну безпеку України», прийнято нову Стратегію національної безпеки, Воєнну доктрину, розробляється Концепція інформаційної безпеки. Поряд із цим, означені нормативно-правові акти не узгоджені належним чином між собою, мають ряд недоліків, які негативно відображаються на рівні ведення політики щодо забезпечення безпеки державного кордону.

З метою забезпечення ефективної політики у сфері охорони державного кордону необхідно розпочати розробку цілісної системи нормативно-правового забезпечення охорони державного кордону. Це допоможе сформувати єдину систему взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних та недержавних суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону, а також створити ефективні механізми вчасного попередження порушень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Редакція від 30 вересня 2016 р., підстава – 1401-19 / *Верховна Рада України* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – 141 с.

2. Про національну безпеку України: Закон України №2469-VIII від 21 червня 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>.

3. Про державний кордон України: Закон України від 04 листопада 1991 року № 1777-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>

4. Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03 квітня 2003 року № 661-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/661-15> (дата звернення: 13.10.2020).
5. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22 березня 2001 року № 2331-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2331-14>
6. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 грудня 2017 року №1007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text>
7. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dpsu.gov.ua/ua/strategiya-rozvitku-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini-shvalena-rozporyadzhennyam-kabinetu-ministriv-ukraini-vid-23-listopada-2015-roku-1189-r/>
8. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». Київ: НІСД, 2014. – 148 с.
9. Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І.О. Особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України: науково-методичні рекомендації. Харків: ХНУВС. – 2016. – 103 с.
10. Гвоздь В. І. «Історичні, правові і політичні аспекти розвідувальної діяльності держави». Київ, 2018. – С. 389–519.
11. Дацюк А., Садовський В., Протораков О., Марутян Р. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. Київ, 2015. – С. 121 – 125.
12. Ерохин Е. Беспилотные летательные аппараты и безопасность границ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uav.ru>
13. Зіневич О. Пріоритети та реформування системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. Сайт незалежного аналітичного центру геополітичних досліджень «Борисфен Інтел». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna-bezpeka/>
14. Концепция охраны воздушного пространства государств-участников Содружества независимых государств. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_60726.html
15. Михайлова О.Ю. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид., 2017. – № 4. – С. 152–158.
16. Плешко В. К Сутність державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. Вип. 1. – 2013. – С. 124–127.
17. Шинкарук О. М. та ін. Прикордонна безпека України: становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи: кол. монографія. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2018. – 188 с.
18. Украина-Румыния: подводные камни в дунайских волнах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.delta-pilot.ua/node/205>.