Загальні питання

УДК 351.746.1

DOI: 10.30748/zhups.2021.68.19

А.В. Братко

Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького, Хмельницький

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У науковій статті проведено аналіз основних нормативно-правових документів, які визначають загрози національній безпеці, загрози у сфері прикордонної безпеки, функції та завдання для Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки і оборони, зокрема Державній прикордонній службі України. Необхідність зміни до оборонного планування відповідно до процедур та стандартів НАТО. У зв'язку із фундаментальними національними інтересами визначено повний спектр загроз у сфері безпеки державного кордону. Зі зміною загроз, концептуально змінюються функції та завдання Державної прикордонної служби України, а також механізм участі суб'єктів в реагуванні на загрози та кризові ситуації в системі інтегрованого управління кордонами під час виконання завдань за призначенням, що вимагає розробки нового методологічного забезпечення.

Ключові слова: функції, загрози, сили безпеки і оборони, Державна прикордонна служба України, Національна безпека.

Вступ

Постановка проблеми. У зв'язку з загостренням військово-політичної обстановки на півдні та сході України, нагальним питанням було приведення нормативно-правових документів до нових умов. Так, було визначено пріоритетним завданням щодо поглиблення співпраці з Північноатлантичним альянсом (НАТО) і досягнення повної сумісності сил оборони України з відповідними силами країн – членів НАТО. Державна прикордонна служба України (ДПСУ) відповідно до нових концептуальних та стратегічних документів реалізовує нові функції та завдання під час застосування своїх сил та засобів.

До таких функцій належить: оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, а саме участь у воєнному конфлікті (локальна, регіональна війна); участь у збройному конфлікті на державному кордоні міжнародного характеру; участь у збройних та інших провокаціях на державному кордоні; забезпечення державної та громадської безпеки, у тому числі боротьба з тероризмом та інші.

Таким чином змінилися загрози та концептуально змінюються функції та завдання ДПСУ, що вимагає нового науково-методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями організації та планування діяльності Збройних Сил України (ЗСУ) та інших складових сектору безпеки і оборони розглянуто у наукових

роботах, зокрема [1–7]. У визначених наукових роботах проводились дослідження щодо: стану та подальшого розвитку системи оборонного планування в ЗСУ; проблеми розвитку спроможностей сил безпеки та оборони; стратегічного планування на основі спроможностей та за підходами управління, орієнтованого на результат. В роботах [8–9], авторами розглянуто питання аналізу факторів та моделі дій сил і засобів ДПСУ в умовах загрозового та особливого періоду. Відповідно залишається невирішеним актуальним питанням застосування сил і засобів ДПСУ в умовах реалізації нових завдань та функцій.

Мета статті – полягає у проведенні аналізу нових функцій, які покладаються на ДПСУ відповідно до концептуальних та стратегічних документів.

Виклад основного матеріалу

Основними загрозами національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов відповідно до компетентностей ДПСУ є:

– сучасна модель глобалізації, що уможливила поширення міжнародного тероризму та міжнародної злочинності, зокрема у кіберпросторі, наркоторгівлі, торгівлі людьми, релігійного та ідеологічного фундаменталізму та екстремізму, підживлюваного з-за кордону сепаратизму, нелегальної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, розповсюдження зброї масового ураження,

тощо;

- посилення міжнародної конкуренції із застосуванням усіх інструментів національної сили – політико-дипломатичних, воєнних, економічних, інформаційно-психологічних, кіберзасобів;

- зростання викликів трансатлантичній та європейській єдності, що може спричинити ескалацію наявних і виникнення нових конфліктів. Ситуацією намагається скористатися Російська Федерація, яка продовжує збройну агресію проти України;

- використання Росією Чорноморсько-Каспійського регіону, окупованого Криму як міст на Балкани, у Середземномор'я, на Близький Схід і у Північну Африку. Для зміцнення позицій у Європі Російська Федерація застосовує енергетичну та інформаційну зброю, намагається впливати на внутрішньополітичну ситуацію у європейських державах, підживлює тривалі конфлікти, збільшує військову присутність у Східній Європі;

- відновлення свого впливу в Україні Російською Федерацією, продовження гібридної війни, системне застосування політичних, економічних, інформаційно-психологічних, кібер- і воєнних засобів. Посилення угруповань збройних сил Російської Федерації та їх наступальний потенціал, регулярне проведення масштабних військових навчань поблизу державного кордону України, що свідчить про збереження загрози військового вторгнення. Зростання мілітаризація територій тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Збереження загрози з боку Російської Федерації вільному судноплавству у Чорному та Азовському морях, Керченській протоці;

- продовження спеціальними службами іноземних держав, насамперед Російською Федерацією, розвідувально-підривної діяльності проти України, намагання підживлювати сепаратистські настрої, використання організованих злочинних угруповань і корумпованих посадових осіб, прагнення зміцнити інфраструктуру впливу;

- сучасні темпи переозброєння Збройних Сил України, інших складових сил оборони на новітні (модернізовані) зразки, що не забезпечують потреби у заміні основних видів озброєння та військової техніки радянського виробництва, які у найближчій перспективі вичерпають свій ресурс;

- укорінення радикальних суспільних настроїв і середовищ, які є основою для політичного насильства й сепаратизму, діяльності незаконних збройних формувань, поширення тероризму;

- зростання кількості порушень міграційного законодавства України іноземцями та особами без громадянства, зокрема вихідцями з держав міграційного ризику, а також залучення цих осіб до протиправної діяльності [10].

Аналізуючи загрози у сфері прикордонної без-

пеки, які впливають на функціонування ДПСУ, можна виокремити найголовніші:

- агресія Російської Федерації та окупація нею частини території держави;

- незаконна зміна державного кордону;

- збереження присутності військового контингенту Російської Федерації на території Придністровського регіону Республіки Молдова;

- активізація діяльності терористичних організацій у світі;

- незавершеність договірно-правового оформлення кордону в Азовському, Чорному морях та Керченській протоці, а також визначення меж виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу між Україною і Російською Федерацією в Чорному морі;

- транскордонна злочинність, пов'язана з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, контрабандою зброї, боєприпасів, вибухових речовин і наркотиків;

- незаконне переміщення через кордон товарів та цінностей, ухилення від сплати установлених платежів.

За останні п'ять років перелік зазначених загроз доповнився гібридними загрозами, які впливають на політичну та економічну обстановку в державі, безпеку і громадський порядок, а також на зростання рівня тероризму та кіберзлочинів.

Зазначені загрози є транскордонними та існують на фоні складної внутрішньої ситуації: повільного розвитку прикордонної інфраструктури, високого рівня корупції, браку мотивованого та навченого персоналу, наявності проблем щодо координації та комунікації суб'єктів інтегрованого управління кордонами, обмеженого фінансування без можливості формування бюджету розвитку [11].

Аналіз нових загроз свідчить про наявність внутрішньополітичних та зовнішніх умов впливу на національну безпеку. Зміна загроз в свою чергу призводить до змін функцій, зокрема функцій ДПСУ.

Відповідно до закону України про ДПСУ основними функціями є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні

інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [12].

Результати аналізу закону України про ДПСУ свідчать про зміну функцій. Функції ДПСУ, які концептуально змінили застосування сил та засобів – це участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України.

Для протидії сучасним загрозам ДПСУ виконує завдання шляхом застосування наявних сил та засобів в межах реалізації функцій.

Концептуальним законом, що визначає завдання ДПСУ є Закон України “Про національну безпеку”, який передбачає захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Визначено, що Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [13].

Основними завданнями з організації планування, реагування на загрози під час виконання завдань за призначенням є:

- оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, а саме участь у воєнному конфлікті (локальна, регіональна війна), а саме безпосередня участь під час проведення іншою державою або групою держав спеціальних операцій проти України (запровадження блокади портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України);

- участь у збройному конфлікті на державному кордоні міжнародного характеру, а саме безпосередня участь під час навмисного застосування зброї територією України, а також перехід підрозділів збройних сил, інших регулярних і нерегулярних формувань іншої держави або без державної приналежності на територію України без її дозволу;

- безпосередня участь при виникненні прикордонних (включаючи суходіл, повітряний, морський простір) збройних сутичок, що зумовлені ескалацією економічних, політичних, соціальних, етнічних або релігійних протиріч у відносинах між державами;

- недопущення збройних та інших провокацій на державному кордоні (головна відповідальність за виконання завдання та координацію зусиль у мирний час покладається: на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах – на Державну прикордонну службу України; в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України);

- участь у збройних провокаціях, що здійснюються без перетинання державного кордону, у вигляді обстрілів прикордонних нарядів, кораблів (катерів) Морської охорони, пунктів дислокації підрозділів охорони державного кордону (Морської охорони), пунктів пропуску через державний кордон, інших об'єктів та цивільних осіб;

- участь у збройних провокаціях, що здійснюються з незаконним перетинанням державного кордону, шляхом збройних нападів на прикордонні наряди та підрозділи охорони державного кордону (Морської охорони), спроб захоплення пунктів пропуску через державний кордон, інших об'єктів, що розташовуються у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах;

- участь у порушенні порядку мирного проходу через територіальне море України або встановлених правил плавання і перебування в територіальному морі (внутрішніх водах) іноземних невійськових суден і військових кораблів (суден забезпечення);

- запобігання незбройних провокацій, що здійснюються без незаконного перетинання особами державного кордону, у вигляді звинувачувальних заяв, вигуків, погроз прикордонникам і громадянам України, переміщення інформаційних друкованих матеріалів, звернень (деструктивного характеру), проведення антиукраїнських мітингів і демонстрацій на державному кордоні або поблизу нього, блокування під'їзних шляхів на території суміжної держави до пунктів пропуску через державний кордон;

- контроль та реагування під час проведення підрозділами (частинами) збройних сил та інших озброєних формувань суміжної держави навчань (маневрів, зосередження) поблизу державного кордону, що мають явно виражену загрозову спрямованість;

- недопущення незбройних провокацій, що здійснюються з незаконним перетинанням державного кордону групами осіб з метою захоплення окремих ділянок території України на державному кордоні;

- запобігання незбройних провокацій, що здійснюються з незаконним перетинанням державного кордону, шляхом спроб переміщення чи руйнування прикордонних знаків та інших об'єктів прикордонної інфраструктури, захоплення представників державних органів України та цивільних осіб, майна, худоби, відведення їх на суміжну територію;

- недопущення спроби перетинання державного кордону диверсійно-розвідувальною групою іншої держави;

- реагування на кризові ситуації (суттєве збільшення кількості випадків в'їзду в Україну осіб, які з урахуванням аналізу ризиків можуть бути причетні до антидержавних заходів та терористичної діяльності; збільшення спроб незаконного переміщення через державний кордон в Україну зброї, боєприпасів, вибухових і радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів та іншої протиправної діяльності в Україні; різке зростання потоку нелегальних мігрантів до України або через її територію внаслідок збройних конфліктів або скрутного економічного становища в інших державах; різке збільшення кількості порушень режиму державного кордону та прикордонного режиму);

- вжиття заходів щодо погроз або запровадження іншими державами комплексу заходів щодо перешкоджання судноплавству у внутрішніх водах і в територіальному морі України;

- готовність сил та засобів до різкого збільшення інтенсивності руху через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, скупчення транспорту, зупинення або обмеження руху через пункти пропуску через державний кордон;

- охорона та захист пунктів пропуску через державний кордон, військових містечок її підрозділів та органів управління з метою припинення спроб їх блокування та захоплення, роззброєння прикордонних нарядів (прикордонних підрозділів); заподіяння шкоди життю і здоров'ю, захоплення заручників осіб, які перетинають державний кордон, прикордонників, членів їх сімей [14].

Наступним концептуальним документом, який доповнює та визначає завдання ДПСУ у відповідності до стандартів НАТО є "Річна національна програма під егідою Комісія Україна – НАТО на 2020 рік".

ДПСУ повинна ефективно реалізовувати політику у сфері безпеки державного кордону України, а саме:

- мінімізація загроз безпеці державного кордону України;

- забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та НАТО;

- посилення ролі Державної прикордонної служби України у протидії транскордонній і транснаціональній злочинності;

- забезпечення своєчасного реагування на воєнні загрози прикордонній безпеці України, раціонально використовуючи наявний потенціал (спроможності).

Для реалізації даної функції планується створення ефективних, мобільних, оснащених сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою прикордонних Спеціальних сил Державної прикордонної служби України;

- розбудова державного кордону України та його інфраструктури за європейськими критеріями;

- здійснення стратегічного планування, яке забезпечує ефективне виконання Державною прикордонною службою України завдань за призначенням у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони;

- упровадження автоматизованої системи забезпечення стратегічного планування та моніторингу виконання програмних документів (кінцевий термін виконання – 2025 рік);

- вивчення та застосування досвіду держав – членів НАТО для вдосконалення системи стратегічного планування у Державній прикордонній службі України (кінцевий термін виконання – 2025 рік);

- розроблення та впровадження в Державній прикордонній службі України системи стратегічного планування за підходами управління, орієнтованого на результат (Result-Based-Management), з урахуванням планування на основі спроможностей (Capability-Based-Planning) та бюджетного планування (кінцевий термін виконання – 2025 рік) [15].

Відповідно до нових загроз концептуально змінюються завдання ДПСУ відповідно до Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, а саме:

- координація діяльності та забезпечення високого рівня співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами;

- запровадження ефективного механізму міжнародного співробітництва для розвитку інтегрованого управління кордонами в Україні;

- ефективна протидія транскордонній злочинності правоохоронними органами [11].

Таким чином підвищується роль ДПСУ щодо координаційної діяльності в системі забезпечення інтегрованого управління кордонами на реагування кризових ситуацій.

Висновки

Проаналізовано основні концептуальні та стратегічні документи, які визначають загрози національній безпеці, загрози у сфері прикордонної безпеки, функції та завдання ДПСУ.

Зі зміною загроз, концептуально змінюються функції та завдання ДПСУ, що вимагає в подальших

дослідженнях нового науково-методологічного забезпечення.

Зміна механізму участі суб'єктів в реагуванні на загрози та кризові ситуації в системі інтегрованого управління кордонами під час виконання завдань за призначенням вимагає розробки нового методологічного забезпечення.

Список літератури

1. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження / І.С. Руснак та ін. // Наука і оборона. – 2017. – № 2. – С. 3-10. <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2017-0-2-3-10>.
2. Горбулін В.П. Розвиток оборонного планування як складової національної системи планування у сфері безпеки і оборони за умов наближення до процедур та стандартів НАТО: аналітична записка / В.П. Горбулін. – К.: НІСД, 2017. – 17 с.
3. Буняк О.В. Проблеми розвитку спроможностей сил оборони. Проблеми формування ефективної політики, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів / О.В. Буняк, Р.Г. Бондарь, І.М. Романюк // Збірник тез міжнародної науково-практичної конференції Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. – Київ, 24 березня 2017 р. – С. 16-19.
4. Стан і перспективи розвитку системи оборонного планування в Збройних Силах України / І.С. Романченко, Ю.В. Богданович, М.М. Денежкін, П.М. Крикун // Наука і оборона Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. – 2017. – № 1. – С. 25-30.
5. Хоффман Ф.Г. Большая стратегия: основные соображения / Ф.Г. Хоффман // Орбис. – 2014. – № 58(4). – С. 472-485. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2014.08.002>.
6. Development and Implementation of the Target Function in the Decision-Making Process in the System of Providing the Military Security of the State / V.O. Kosevtsov et al. // Eastern-European Journal of Enterprise Technologies. – 2020. – No. 3(5). – P. 17-23. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2020.215128>.
7. National Resilience as A Determinant of National Security of Ukraine / S. Bondarenko et al. // Journal of Optimization in Industrial Engineering. – 2021. – No. 1(14). – P. 111-117. <https://doi.org/10.22094/JOIE.2020.677837>.
8. Івашков Ю.Б. Модель дій сил і засобів Державної прикордонної служби України в період ускладнення воєнно-політичної обстановки та загрозливий період / Ю.Б. Івашков // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. – 2017. – № 2. – С. 116-120. <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2017-2-60/116-120>.
9. Івашков Ю.Б. Аналіз факторів, які визначають порядок функціонування Державної прикордонної служби України в умовах особливого періоду / Ю.Б. Івашков, В.В. Залож // Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил. – 2017. – № 1(50). – С. 42-47.
10. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України № 392 від 14.09.2020 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року № 687-р. від 24.07.2019 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text>.
12. Закон України “Про Державну прикордонну службу України № 661-IV від 03.04.2003 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
13. Закон України “Про національну безпеку України № 2469-VIII від 21.06.2018 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
14. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України № 92 від 14.08.2016 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#top>.
15. Указ Президента України “Про Річну Національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік № 203 від 26.05.2020 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2032020-33861>.

Надійшла до редколегії 22.02.2021

Схвалена до друку 13.04.2021

Відомості про автора:

Братко Артем Володимирович
кандидат військових наук доцент
доцент кафедри
Національної академії
Державної прикордонної служби
України ім. Б. Хмельницького,
Хмельницький, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-5503-3318>

Information about the author:

Artem Bratko
Candidate of Military Sciences Associate Professor
Senior Lecturer
of National Academy
of the State Border Guard Service
of Ukraine named after Bohdan Khmelnytskyi,
Khmelnytskyi, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-5503-3318>

АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

А.В. Братко

В научной статье проведен анализ основных нормативно-правовых документов, определяющих угрозы национальной безопасности, угрозы в сфере пограничной безопасности, функции и задачи для Вооруженных Сил Украины и других составляющих сектора безопасности и обороны, в частности Государственной пограничной службы Украины. Необходимость изменения оборонного планирования в соответствии с процедурами и стандартами НАТО. В связи с фундаментальными национальными интересами определен полный спектр угроз в сфере безопасности государственной границы. С изменением угроз, концептуально изменяются функции и задачи Государственной пограничной службы Украины, а также механизм участия субъектов в реагировании на угрозы и кризисные ситуации в системе интегрированного управления границами при выполнении задач по назначению, что требует разработки нового методологического обеспечения.

Ключевые слова: функции, угрозы, силы безопасности и обороны, Государственная пограничная служба Украины, национальная безопасность.

ANALYSIS OF FUNCTIONING OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

A. Bratko

Due to the aggravation of the military-political situation in the south and east of Ukraine, the urgent issue was to bring the legal documents to new conditions. Thus, it was identified as a priority to deepen cooperation with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and to achieve full compatibility of Ukraine's defense forces with the relevant forces of NATO member states. The State border guard service of Ukraine in accordance with the new conceptual and strategic documents implements new functions and tasks in the use of its forces and means. Such functions include: defense of Ukraine, protection of its sovereignty, territorial integrity and inviolability, namely participation in a military conflict (local, regional war); participation in armed conflict at the state border of international character; participation in armed and other provocations at the state border; ensuring state and public security, including the fight against terrorism and others. The scientific article analyzes the main legal documents that identify threats to national security, threats to border security, functions and tasks for the Armed Forces of Ukraine and other components of the security and defense sector, including the State border guard service of Ukraine. The need to change defense planning in line with NATO procedures and standards. Due to fundamental national interests, a full range of threats to the security of the state border has been identified. With the change of threats, the functions and tasks of the State border guard service of Ukraine, as well as the mechanism of participation of entities in responding to threats and crises in the system of integrated border management during the tasks, which requires the development of new methodological support.

Keywords: functions, threats, security and defense forces, State border guard service of Ukraine, national security.