

УДК 351.86

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1\(61\)-11](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1(61)-11)

Ігор СЛОБОДЯН

аспірант, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, вул. Нововокзальна, 17, Київ, Україна, 03038

ORCID: 0000-0001-9151-7969

Igor SLOBODYAN

Postgraduate Student, Institute for Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, Novovokzalna str., 17, Kyiv, Ukraine, 03038

ORCID: 0000-0001-9151-7969

ЩОДО НАПРЯМІВ ТА ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

ON DIRECTIONS AND WAYS OF IMPROVEMENT OF POLICY IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE STATE BORDER OF UKRAINE

Механізми формування та реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону мають відповідати масштабам та особливостям безпосередніх викликів і загроз національній безпеці України, бути дієвими та повною мірою інтегрованими до системи міжнародної та регіональної прикордонної безпеки.

У статті зазначено, що реалізація державної політики у сфері захисту державного кордону є досить складним, суперечливим процесом, який може бути результативним у разі дотримання певних вимог щодо послідовної реалізації низки науково-методичних, організаційно-управлінських, нормативно-правових, політико-дипломатичних та військових заходів (механізмів). Зазначено, що з моменту проголошення незалежності Української держави питання безпеки державного кордону набуло актуальності. У перші роки незалежності пріоритетами зовнішньої політики було забезпечення міжнародного визнання України як суверенної та незалежної держави, встановлення єдиного правового статусу державного кордону України на всій його протяжності, а також встановлення рівноправних відносин з іншими державами світу, створення зовнішніх умов безпеки держави. Наголошено, що конституційні норми щодо забезпечення безпеки державного кордону України стали базовими для законодавчого та нормативно-правового регулювання основ формування та реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону за допомогою відповідних органів державної влади шляхом визначення законами України правового режиму державного кордону та двосторонніх міждержавно-правових актів, які регулюють питання спільних ділянок державного кордону з усіма суміжними країнами. Слід зазначити, що охорона державного кордону України є одним зі стратегічних пріоритетів політики національної безпеки та оборони, спрямованим на удосконалення реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону, забезпечення належного рівня прикордонної безпеки зі збереженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва. Визначено основні пріоритетні напрями та шляхи удосконалення політики у сфері захисту державного кордону з урахуванням вимог законодавства та стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони держави.

Ключові слова: державна політика, захист державного кордону України, національна безпека, безпека державного кордону, загрози національній безпеці, загальнодержавна система захисту державного кордону України, європейська інтеграція.

Mechanisms for formulating and implementing state policy in the field of state border security should correspond to the scale and features of immediate challenges and threats to Ukraine's national security, be effective and fully integrated into the system of international and regional border security.

The article notes that the implementation of state policy in the field of state border protection is a rather complex, controversial process, which can be effective if certain requirements for consistent implementation of a number of scientific and methodological, organizational and managerial, regulatory, political, diplomatic and military measures (mechanisms). It is noted that since the proclamation of independence of the Ukrainian state, the issue of state border security has become relevant. In the first years of independence, the priorities of foreign policy were to ensure the international recognition of Ukraine as a sovereign and independent state, the establishment of a single legal status of the state border of Ukraine throughout its length. Also the establishment of equal relations with other countries of the world, the creation of external security conditions of the state, ensuring a presence on the world stage by deploying a network of diplomatic missions. It was emphasized that the constitutional norms on ensuring the security of the state border of Ukraine became the basis for legislative and regulatory regulation of the basics of formation and implementation of state policy in the field of state border protection with the help of relevant state authorities, acts governing the common areas of the state border with all neighboring countries. It should be

noted that the protection of the state border of Ukraine is one of the strategic priorities of national security and defense policy, aimed at improving the implementation of state policy in the field of state border protection, ensuring proper border security while maintaining open state border for legal cross-border cooperation. The main priority areas and ways to improve the policy in the field of state border protection are identified, taking into account the requirements of legislation and strategic documents in the field of national security and defense.

Key words: public policy, protection of the state border of Ukraine, National security, state border security, threats to national security, national system of protection of the state border of Ukraine, European integration.

Постановка проблеми. Аналіз сучасної військово-політичної і безпекової ситуації на українсько-російській та українсько-білоруській ділянці державного кордону дає підстави стверджувати, що нині перед Україною постали безпосередні виклики і загрози національній безпеці, які пов'язані з військовою агресією з боку російської федерації проти України. Ці виклики і загрози зумовлюють необхідність забезпечення розвитку та удосконалення загальнодержавної системи захисту державного кордону і формування нових механізмів реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки загалом та забезпечення подальшого розвитку інтегрованого управління кордонами зокрема.

Державна політика у сфері захисту державного кордону у структурно-змістовому плані є системою офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та правового регулювання реалізації політики у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Вона являє собою складову частину загальнодержавної стратегії національної безпеки України.

Базовими для законодавчого та нормативно-правового регулювання основ формування та реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону стали конституційні норми щодо забезпечення безпеки державного кордону України за допомогою відповідних органів державної влади шляхом визначення законами України правового режиму державного кордону та двосторонніх міждержавно-правових актів, які регулюють питання спільних ділянок державного кордону з усіма суміжними країнами [1].

Виходячи з цього, механізми формування та реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону мають відповідати масштабам та особливостям безпосередніх викликів і загроз національній безпеці України, бути дієвими та повною мірою інтегрованими до системи міжнародної та регіональної прикордонної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова обґрунтованість запровадження змін в архітектуру загальнодержавної системи захисту державного кордону залежить насамперед від об'єктивності аналізу сутності та будови механізмів реалізації державної полі-

тики у сфері захисту державного кордону, а також від наявності інструментальних засобів (методів, моделей, механізмів, принципів).

Значний науковий внесок у дослідження проблем захисту державного кордону зробили відомі вчені: О. А. Бінковський, С. В. Дейнека, О. В. Деркач, С. О. Дмитров, В. В. Залож, В. П. Золотов, І. С. Катеринчук, В. А. Кириленко, В. С. Нікіфоренко, В. О. Косевцов, М. М. Литвин, А. В. Махнюк, А. Б. Мисик, О. О. Михайлишин, Б. М. Олексієнко, А. С. Сіцінський, В. М. Серватюк, Д. В. Хруст та ін. Оприлюднені науковцями результати досліджень здебільшого розглядають питання прикордонної безпеки з позиції стану системи забезпечення національної безпеки.

Водночас дослідження основ теорії політики забезпечення національної безпеки загалом і теорія державної політики у сфері захисту державного кордону зокрема перебувають на стадії розробки. Вітчизняні науковці поки що лише обґрунтовують теоретико-правові основи механізмів державної політики в окремих її сферах: економічній, фінансовій, соціальній тощо, а досліджень, у яких проблема механізмів реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону з урахуванням вимог стратегічних документів у сфері національної безпеки розглядалася б із позицій системного підходу, майже немає.

Мета статті полягає в проведенні аналізу сучасного стану загальнодержавної системи захисту державного кордону України та визначення основних пріоритетних напрямів та шляхів удосконалення політики у сфері захисту державного кордону з урахуванням вимог законодавства та стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони держави.

Методи дослідження. В основу дослідження було покладено комплекс наукових методів (емпіричних і теоретичних), які в підсумку дали можливість досягти зазначеної мети та загалом дозволили підтвердити вихідні припущення. Метод загальнонаукового аналізу застосовувався з метою аналізу наукових джерел, стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони держави у сфері захисту державного кордону. Емпіричні методи (прогностичний, пракси-

метричний) використано для розроблення напрямів та визначення шляхів удосконалення політики у сфері захисту державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. Необхідність захисту державних кордонів є законним наслідком виникнення феномену держави і потребою територіального розмежування між країнами шляхом встановлення державних кордонів, а також забезпечення державного суверенітету в межах території держави [1].

Останні десятиріччя характеризуються посиленням пошуком шляхів та механізмів забезпечення безпеки державних кордонів через глобальні соціально-політичні, соціально-економічні та військові потрясіння.

Все частіше прослідковується тенденція до досягнення стратегічних і політичних цілей світових держав-лідерів та їх сателітів шляхом розв'язування локальних війн і конфліктів, внутрішніх підричних дій, політичного, інформаційного, економічного тиску проти ймовірного противника (як приклад: збройна агресія російської федерації проти України; створення міграційної кризи проти країн Європейського Союзу; кібератаки на органи державної влади та підприємства критичної інфраструктури проти США та ін.).

З огляду на сучасні реалії мінливого світу цілком очевидно постає питання пошуку нових ідей та оптимальних рішень для розвитку системи управління у сфері охорони та захисту державних кордонів з метою формування та вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері безпеки державних кордонів.

Питання безпеки державного кордону України набуло актуальності із самого початку проголошення незалежності Української держави. Протягом перших років самостійності пріоритетними завданнями у зовнішньополітичній діяльності було забезпечення міжнародного визнання України як суверенної і незалежної держави, встановлення єдиного правового статусу державного кордону України на всій його протяжності, що мав забезпечити юридичний титул держави на суверенну територію, утвердження її міжнародної правосуб'єктності, встановлення рівноправних відносин з іншими державами світу, створення зовнішніх умов безпеки держави, забезпечення присутності на світовій арені шляхом розгортання мережі дипломатичних представництв. Важливе місце відводилося створенню внутрішньодержавних правових основ зовнішньої політики та відповідної міжнародно-правової бази.

Основна увага у цей період приділялася стосункам з країнами пострадянського простору як на двосторонній основі, так і в рамках новоутвореної Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД), країнами-сусідами та найбільш впливовими державами світу. Такі пріоритетні напрями впливали насамперед з необхідності забезпечення національної безпеки, цілісності території та недоторканості державного кордону, створення сприятливого безпосереднього оточення для України, а також забезпечення національних інтересів у сфері безпеки державного кордону та зміцнення прикордонної безпеки.

Так, на формування та реалізацію державної політики у сфері безпеки державного кордону України мали вплив:

- виникнення нових держав на півночі, сході та південному заході України (російська федерація, республіка білорусь, Республіка Молдова);

- розташування України в межах євразійських транспортних коридорів;

- невизначеність питань візової політики;

- проблеми митного законодавства;

- наявність «замороженого» придністровського конфлікту у східному регіоні Республіки Молдова, що межує з Україною;

- стрімке збільшення потоку незаконної міграції та активізації контрабандної діяльності, загроза тероризму, незаконний обіг наркотиків та інші злочини, що набували транскордонного характеру;

- відсутність будь-якої прикордонної інфраструктури на двох третинах кордону (понад 4,5 тис. км), які не були визначені в договірно-правовому відношенні й не охоронялися;

- слабкий розвиток наявної на той час прикордонної інфраструктури та потреба у залученні значних коштів для її належної розбудови тощо [1].

Державна прикордонна служба України (далі – Держприкордонслужба) у взаємодії з іншими суб'єктами, повноваження яких пов'язані із загальнодержавною системою захисту державного кордону, продовжує здійснювати комплекс заходів щодо протидії безпосереднім викликам і загрозам національній безпеці у сфері захисту державного кордону.

Одним з головних аспектів реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону є впровадження інтегрованого управління кордонами.

Так, на виконання національних зобов'язань з імплементації Угоди про асоціацію у липні 2019 р. Урядом схвалено Національну стратегію інтегрованого управління

кордонами на 2020–2025 рр., а в грудні – План її реалізації на перші три роки. Ця Стратегія та План реалізації інтегрованого управління кордонами розроблені за підтримки міжнародної групи європейських радників високого рівня, експертів місії EUAM, FRONTEX.

Головним напрямом нової Стратегії є інтеграція до єдиного європейського та світового безпекового простору.

Стратегія спрямована на оптимізацію контрольних процедур на кордоні із забезпеченням належного рівня безпеки; оперативне реагування на правопорушення на державному кордоні поза пунктами пропуску; контроль за морською обстановкою, що забезпечує оперативне реагування на її зміни; здійснення вибіркового контролю на основі аналізу й оцінювання ризиків, що забезпечує мінімізацію загроз на кордоні; запровадження механізму координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, що забезпечує їх ефективну співпрацю; запровадження ефективного механізму міжнародного співробітництва для розвитку інтегрованого управління кордонами в Україні; забезпечення ефективної протидії транскордонній злочинності правоохоронними органами; виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження; запровадження системи оцінювання, яка визначає реальний стан виконання завдань інтегрованого управління кордонами, що має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [2].

Отже, Стратегія є основою для підготовки державних програм та нормативно-правових актів, що стосуються забезпечення інтегрованого управління кордонами. Вона визначає сучасний стан, коло суб'єктів, основні напрями та завдання щодо міжвідомчого та міжнародного співробітництва з реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами з урахуванням актуальних та потенційних загроз у сфері безпеки державного кордону, а також показники з оцінки їх ефективності.

Нині Держприкордонслужба продовжує реформування у рамках загальної реформи сектору безпеки і оборони України. Завдання Служби визначені законодавством та стратегічними документами у сфері національної безпеки, зокрема у Стратегії національної безпеки України, Стратегії сталого розвитку України на період до 2030 року, Національній стратегії інтегрованого управління кордонами на 2020–2025 рр., Стратегії розвитку Дер-

жприкордонслужби, Стратегії воєнної безпеки України, Національної економічної стратегії та іншими стратегічними документами, виходячи з цілей та завдань, які пов'язані із загальнодержавною системою захисту державного кордону [3].

У зазначеному контексті ми не можемо залишити без уваги рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 р. «Про окремі питання реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону», затверджене Указом Президента України від 18 серпня 2021 року № 367/2021, у якому відображено комплекс питань, пов'язаних із викликами та загрозами національній безпеці у сфері захисту державного кордону України, що пов'язані із неналежним облаштуванням прикордонної інфраструктури та утриманням державного кордону; процеси стратегічного (оборонного) планування, які пов'язані із заходами щодо забезпечення розвитку та удосконалення загальнодержавної системи захисту державного кордону, зокрема, імплементації європейських стандартів прикордонної безпеки, скоординованої діяльності державних органів України та військових формувань для системного розвитку інтегрованого управління кордонами, створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва [4].

Успішне впровадження нових стратегій розвитку, державних програм і цільових планів у сфері захисту державного кордону України залежить передусім від уміння персоналу їх впровадити в оперативно-службову діяльність, а також посадових осіб, готових нести персональну відповідальність за їх реалізацію [3].

З урахуванням вимог законодавства та стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони держави, що спрямовані на підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону, розкриємо зміст основних пріоритетних напрямів та шляхів удосконалення політики у цій сфері.

1. Координація діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами та міжвідомча взаємодія шляхом: розроблення національної методики контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами та національного каталогу оцінки якості; нормативного врегулювання порядку обміну між суб'єктами інтегрованого управління кордонами інформаційно-аналітичними матеріалами; впровадження цифрових / ІТ-рішень для здійснення моніторингу та оцінки виконання завдань плану реалізації

Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року; удосконалення механізму координації діяльності та забезпечення високого рівня співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами тощо.

2. Підвищення ефективності загальнодержавної системи охорони державного кордону шляхом: оптимізації організаційної структури органів управління Державної прикордонної служби України; удосконалення нормативно-правової бази з питань оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону; нарощування технічного складника охорони державного кордону на українсько-російській (у межах Харківської та Луганської областей) та українсько-румунській (у межах Чернівецької та Закарпатської областей) ділянках, продовження модернізації відомчої системи висвітлення надводної обстановки в акваторії Чорного моря, впровадження в практику служби та ефективне використання комплексів відеоспостереження, безпілотних літальних апаратів і техніки; розвиток міжнародного співробітництва у напрямках проведення спільних прикордонних операцій та спільного патрулювання державного кордону із представниками прикордонних відомств європейських держав; уточнення планів взаємодії із суб'єктами інтегрованого управління кордонами щодо забезпечення захисту державного кордону; узгодження зусиль зі Збройними силами України щодо охорони державного кордону в повітряному просторі з протидії безпілотним літальним апаратам тощо.

3. Оптимізація контрольних процедур на державному кордоні шляхом: запровадження найкращих європейських та світових практик під час проведення контрольних процедур; проведення переоснащення технічними засобами контролю; удосконалення пілотного проєкту «системи електронного бронювання черги (Е-черга)»; забезпечення використання баз даних правоохоронних органів ЄС з метою адаптації національних систем контролю до європейських; запобігання занесенню і розповсюдженню території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 тощо.

4. Розвиток системи аналізу ризиків, інформаційної взаємодії та інформаційно-аналітичного забезпечення шляхом: модернізації інформаційно-телекомунікаційної системи «Гарт-5М», у тому числі у рамках проєкту міжнародної технічної допомоги «IMMIS»; запровадження системи обробки попередньої інформації про пасажирів: упро-

вадження європейського досвіду оцінки уразливості на морській ділянці кордону у рамках практичної реалізації положень Спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків CIRAM 2.0. тощо.

5. Підвищення ефективності боротьби зі злочинністю і тероризмом та удосконалення оперативно-розшукової діяльності шляхом: удосконалення системи виявлення терористичних загроз національній безпеці на державному кордоні України (отримання випередженої інформації щодо окремих осіб, груп і організацій, дії яких спрямовані на підготовку та вчинення терористичних актів, а також спроб використання міжнародними терористичними організаціями каналів нелегальної міграції) тощо.

6. Реалізація повноважень щодо запобігання, виявлення та припинення адміністративних порушень із дотриманням прав і свобод людини шляхом: нарощування технологічних інновацій в адміністративно-юрисдикційній діяльності щодо запровадження системи автоматизованого заповнення та друкування протоколів і постанов у справах про адміністративні правопорушення та електронної сплати штрафів, накладених органами Державної прикордонної служби України; налагодження ефективної співпраці органів охорони державного кордону з територіальними органами та підрозділами Державної міграційної служби України у сфері протидії правопорушенням у міграційній сфері, роботи з шукачами захисту й організації примусового видворення та реадмісії іноземців-правопорушників; додержання законів у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; співпраці з правозахисними та іншими установами й організаціями у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина під час застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу; реконструкції та дооблаштування діючих пунктів тимчасового тримання затриманих осіб органів охорони державного кордону, у тому числі із залученням міжнародної технічної допомоги тощо.

7. Розширення прикордонного та міжнародного співробітництва шляхом: співпраці з правоохоронними відомствами суміжних країн, країн-членів ЄС та НАТО, країн Чорноморського регіону, Центральної та Східної Азії, а також з міжнародними організаціями та інституціями, у тому числі FRONTEx, MOM, EUAM, EUBAM, НАТО, ОБСЄ, СММ ОБСЄ, МЦРМП, ГУАМ та МКЧХ; залучення міжнародної допомоги, спрямованої на розвиток інтегрованого управління кордонами;

поглиблення співробітництва з Європейською Агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) тощо.

8. *Розвиток науково-дослідної та інноваційної діяльності під гаслом «Наука для кордону» шляхом:* створення сприятливих умов для розвитку прикордонної науки та забезпечення розбудови науково-дослідницької інфраструктури; формування раціональних і ефективних підходів до організації науково-дослідної діяльності; розширення тематики та підвищення якості наукових досліджень; удосконалення підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації; перетворення прикордонної науки та інновацій у визначальні чинники якісного розвитку освітнього процесу, розвитку наукових шкіл відповідно до специфіки та напрямів діяльності; наукового супроводу сучасних реформ у секторі безпеки і оборони та впровадження наукових результатів (наукової продукції) у діяльність органів охорони державного кордону тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що захист державного кордону України є одним зі стратегічних пріоритетів політики національної безпеки і оборони держави, що спрямована на підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону, забезпечення належного рівня прикордонної безпеки зі збереженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують, та впровадження ефективних інструментів співпраці та координації на внутрішньовідомчому, міжвідомчому, міжнародному рівнях, а також з приватним сектором.

Визначено зміст основних пріоритетних напрямів та шляхів удосконалення політики у сфері захисту державного кордону з урахуванням вимог законодавства та стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони держави.

Література:

1. Деркач О. В. Пріоритетні напрями реалізації державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 18. С. 141–144.
2. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>
3. Основні напрями діяльності та подальшого розвитку Державної прикордонної служби України у 2021 році. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/file/nap_02.pdf
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про окремі питання реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону» : Указ Президента України від 18 серпня 2021 р. № 367/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/2021#n5>

References:

1. Derkach, O. V. (2014). "Priority areas for the implementation of state policy in the field of security of the Ukrainian-Russian state border", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, Vol. 18, pp. 141–144. [in Ukrainian]
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019). Resolution "Integrated cordon management strategy". Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text> (Last accessed: 17 February 2022). [in Ukrainian]
3. The main activities and further development of the State Border Guard Service of Ukraine in 2021 (2021). Retrieved from: https://dpsu.gov.ua/upload/file/nap_02.pdf (Last accessed: 17 February 2022). [in Ukrainian]
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2021), Decree of the President of Ukraine "On some issues of implementation of state policy in the field of state border protection". Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/2021#n5> (Last accessed: 17 February 2022). [in Ukrainian]