

I. А. Слободян,
аспірант, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України
ORCID ID: 0000-0001-9151-7969

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.11—12.122

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

I. Slobodyan,
Postgraduate student, Institute for Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE FUNCTIONING OF THE MANAGEMENT
SYSTEM IN THE FIELD SECURITY AND PROTECTION OF THE STATE BORDER

У статті наголошено, що враховуючи реалії сучасного світу, постає питання пошуку нових ідей та оптимальних рішень для розвитку системи управління у сфері охорони та захисту державних кордонів в межах багатовимірного комунікаційного простору із обов'язковим залученням різних суб'єктів міжнародних відносин, а також розроблення ефективних доктрин, концепцій, стратегій та програм з метою формування та вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері безпеки державних кордонів. Автором зазначено, що внаслідок "умовного" територіального розмежування колишніх радянських республік Україна фактично опинилася відкритою для безконтрольного пересування через державний кордон громадян, незаконного вивезення товарів і вантажів, переміщення зброї, вибухових і отруйних речовин, наркотичних засобів та іншої контрабанди. Проаналізовано систему суб'єктів сектору безпеки і оборони, що відповідають за забезпечення безпеки та охорони державного кордону України.

The article states that the need to ensure the functioning of the management system in the field of security and border protection is a natural need for territorial delimitation between countries through the establishment of state borders, as well as ensuring state sovereignty within the state. It is emphasized that given the current realities of the rapidly changing world, the question of finding new ideas and optimal solutions for the development of management in the field of protection and protection of state borders within a multidimensional communication space with the involvement of various actors in international relations and development of effective doctrines, concepts, strategies and programs in order to form and improve mechanisms for implementing state policy in the field of state border security. The author notes that due to the "conditional" territorial delimitation of the

former Soviet republics, Ukraine was effectively open to uncontrolled movement of citizens across the state border, illegal export of goods and cargo, movement of weapons, explosives, drugs and other contraband, as well as smuggling. Ukraine's environmentally hazardous waste production, intensified the activities of criminal and extremist groups on the state border. It is proved that the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the relevant ministry, whose role is to create conditions for the development of a safe living environment as a basis for security in Ukraine, as well as ensuring the functioning of the security and border management system. However, the State Border Guard Service of Ukraine is a special law enforcement body that implements state policy in the field of security of the state border of Ukraine and protection of sovereign rights of Ukraine in its exclusive (maritime) economic zone and coordinates the security and defense sector. The system of subjects of the security and defense sector, which are entrusted with the functions of ensuring security and protection of the state border of Ukraine, is analyzed. It is established that, despite the problems of organizational support of the management system in the field of security and protection of the state border, regulatory and legal support of security and defense entities entrusted with security and protection of the state border of Ukraine remains at the appropriate level and has a steady trend towards further improvement.

Ключові слова: державна прикордонна політика; захист державного кордону України; національна безпека; безпека державного кордону; забезпечення європейської безпеки; система управління у сфері безпеки та охорони кордонів; європейський досвід.

Key words: state border policy; protection of the state border of Ukraine; National security; state border security; ensuring European security; management system in the field of security and border protection; European experience.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Через світові політико-безпекові, соціально-гуманітарні та економічні потрясіння глобального характеру останні десятиріччя ознаменувалися активізацією пошуку шляхів та механізмів забезпечення безпеки державних кордонів.

Сьогодні усе частіше прослідковується тенденція до досягнення стратегічних та військово-політичних цілей світових країн-лідерів шляхом розв'язування локальних та "гібридних" воєн, створення прикордонних конфліктів, використання пропаганди, провокацій, насильства, фінансових махінацій тощо, інформаційного, політичного, економічного тиску з боку потенційних супротивників, що спрямовані на незаконну зміну встановленого державного устрою та громадського порядку.

Враховуючи 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.

Отже, важливе місце та роль в процесі вироблення державної прикордонної політики відводилося формуванню внутрішньодержавних організаційно-правових механізмів забезпечення функціонування системи уп-

равління у сфері безпеки та охорони державного кордону.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми дослідження системи управління у сфері охорони та захисту державного кордону розглядаються у працях В. І. Абрамова, В. Ю. Богдановича, О. С. Бодрука, В. П. Горбуліна, С. В. Дейнеки, О. В. Деркач, О. П. Дзьобаня, В. І. Кириленка, Д. Я. Кучми, В. А. Мандрагелі, Г. П. Ситника, В. Ф. Смолянюка, А. С. Сіцинського, Н. А. Сіцинського, О. М. Суходолі та ін.

Серед авторів, які у своїх працях розглядали засади формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, варто назвати: В. Б. Авер'янова, О. С. Власюка, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, О. Ф. Сальнікову, О. Ю. Синявську, Ю. О. Тихомирова, В. О. Косецова, В. М. Телелима, В. І. Почепцова, В. В. Половнікова, А. М. Притулу, В. М. Рижих, В. С. Нікіфоренка, С. І. Халимона та ін.

Водночас дослідження, які охарактеризують усю діючу систему управління у сфері безпеки та охорони державного кордону та організаційно-правове забезпечення її функціонування в умовах сучасної воєнно-політичної обстановки та безпекової ситуації в Україні, яка динамічно змінюється від прогнозованої до напруженої та критичної, майже немає.

МЕТА СТАТТІ

Мета статі полягає у дослідженні актуальних питань щодо організаційно-правового забезпечення функціонування системи управління у сфері безпеки та охорони державного кордону.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Прогнозування та координати, за якими Україна має знайти своє майбутнє, політик і видатний вчений В.П. Горбулін передбачив ще у 2009 р.: "Україна вже втягнута у світовий вир. Є багато чинників, які визначають роль України в новому переділі світу й побудові нового світоустрою. Але ця участь може бути активною і пасивною. І для України це питання може стати найважливішим критерієм розвитку державності або, навпаки, її стагнації...", зокрема, "...в Україні на рубежі 2020—2025 років є тільки два шляхи: або стати сильною державою, або зіштовхнутися з реальною небезпекою поглинання" [1].

Класика управління стверджує, що завжди є три способи втручання у функціонування системи за результатами діагностики її стану: не втручатися взагалі, змінювати систему або змінювати умови, у яких система функціонує [2].

Очевидно, що змінюючи передусім власну систему національної безпеки та механізми її забезпечення, Україна змінюватиме і весь світ. Попри все, Україна вже ніколи не залишиться такою, якою була раніше. Донбас і Крим — також. Проте це не може бути перешкодою для повернення державних кордонів України до конфігурації 2013 року.

Відомо, що в процесі свого функціонування будь-яка система може динамічно змінювати свій стан в одному з двох протилежних напрямів, рухаючись або до безпеки і досконалості, або до небезпеки і деградації. За цих умов ефективною є модель управління національною безпекою з використанням системного та ситуаційного підходів, які враховують два види ресурсів: знання, що є невичерпними і такими, що збільшуються в процесі їх використання, і час, який не є відновлюваним ресурсом, тому його врахування є особливо важливим в умовах швидких змін [2].

Сама історія становлення України як незалежної держави та історія створення та становлення Прикордонних військ України (згодом — Державної прикордонної служби України) — це свідок не тільки минулого, але й приклад і повчання для сьогодення та застереження для майбутнього.

До одного з першочергових завдань національної безпеки і оборони України віднесено питання вироблення дієвої державної політики у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Державна політика реалізується у відповідності до Конституції України, чинного законодавства й інших нормативно-правових актів, загально визначених принципів та норм міжнародного права і впроваджується шляхом цілеспрямованої та скоординованої діяльності органів публічної влади, громадських об'єднань і громадян згідно з їхніми правами та повноваженнями в цій сфері.

В залежності від функціонального призначення усі суб'єкти сектору безпеки і оборони на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України, зокрема наділені спеціальною компетенцією, розподілені на органи державної влади, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну митну службу України, Збройні Сили України, Національну поліцію України, Національну гвардію України, Службу безпеки України, інші правоохоронні органи, а також органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та їх об'єднання, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем.

Змістовно така діяльність зазначених суб'єктів полягає у виробленні основних напрямів, концепцій, стратегій системного формування та розвитку політики національної безпеки та ефективного управління державним кордоном, створенні та удосконаленні нормативно-правової бази для забезпечення стабільного функціонування системи управління у сфері безпеки та охорони державного кордону, вжиття заходів щодо захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Суб'єкти сектору безпеки і оборони у сфері забезпечення безпеки та охорони державного кордону України мають різний ступінь взаємодії один з одним, що визначається їх функціями, завданнями, управлінською діяльністю та структурою.

Відповідно до Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня

2014 р., Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах: забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захист державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків; міграції і громадянства [3].

Відповідно ст. 18. Закону України "Про національну безпеку України" наголошено, що Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Зокрема, міністр внутрішніх справ України відповідає за формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, здійснює повноваження, визначені законодавством України.

Діяльність Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Національної поліції України та Національної гвардії України, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [4].

Отже, профільним міністерством, роль якого полягає у створенні умов розвитку безпечного середо-

вища життєдіяльність, як основи безпеки на території України, а також забезпечення функціонування системи управління у сфері безпеки та охорони державного кордону, є Міністерство внутрішніх справ України. Утім, 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 та координує діяльність сектору безпеки і оборони в цій сфері [5].

Під системою суб'єктів сектору безпеки і оборони на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України розуміємо сукупність компетентних державних органів та військових формувань, громадських організацій та громадян, які здійснюють свою діяльність у певній координації та взаємодії один з одним та об'єднанні спільною метою щодо забезпечення національної безпеки і оборони держави, зокрема формування ефективної системи забезпечення прикордонної безпеки; розвитку системи інтегрованого управління кордонами; забезпечення заходів з відновлення територіальної цілісності України.

На превеликий жаль, практики, правники та незалежні експерти в черговий раз переконалися, що проблеми забезпечення функціонування системи управління у сфері безпеки та охорони державного кордону не можуть бути розв'язані тільки шляхом проведення дій (заходів) на кордоні.

Так, рішенням Кабінету Міністрів України у 2019 році була прийнята Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року — це стратегічний документ у сфері безпеки та охорони державного кордону, який передбачає скоординований розвиток та реалізацію функцій суб'єктів інтегрованого управління кордонами як на державному кордоні, так і всередині держави [6]. Його реалізація має не лише підвищити безпеку на державному кордоні, полегшити проведення контрольних процедур, забезпечити вільне та законне переміщення осіб і товарів з дотриманням прав людини, а й прискорити вирішення проблемних питань управління кордонами.

Незважаючи на наявність проблем організаційного забезпечення функціонування системи управління у сфері безпеки та охорони державного кордону, варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення.

Так нормативно-правовий фундамент функціонування органів забезпечення безпеки та охорони державного кордону на теперішній час включає (були прийняті й набули чинності) близько 50 законодавчих актів, серед них Конституція України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства, Митний, Податковий, Повітряний, Водний та інші кодекси; закони України "Про державну службу", "Про національну безпеку України", "Про Дер-

жавну прикордонну службу України", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" та ін. [5].

На виконання вищеперерахованих законодавчих норм та з метою детальної регламентації цивільно-військових правовідносин у сфері забезпечення безпеки та охорони державного кордону приймаються відповідні підзаконні акти, які компенсують законодавчі (навмисні й ненавмисні) прогалини, які з'являються в результаті динамічної зміни суспільних відносин в безпековій сфері, сприяють вирішенню проблемних питань, які з'являються в процесі виконання свої повноважень суб'єктами сектору безпеки і оборони, на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України та здійснюють оперативне та конкретне регулювання правовідносин у сфері захисту державного кордону.

У зв'язку із провадженням в Україні низки нових безпекових процесів та в контексті створення європейського агентства з охорони зовнішніх кордонів країни-членів Європейського Союзу, пов'язаних із розбудовою системи ефективного управління державним кордоном на період до 2025 року, необхідно розробити і впровадити єдиний глосарій термінів у сфері безпеки та охорони державного кордону. При цьому слід виходити із загальноприйнятого розуміння концепту захисту державного кордону, а також існуючої у світі та в Україні практики.

Низка стратегічних і програмних документів держави, зокрема Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від

14 вересня 2020 року № 392, Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р, Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р, Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021, Стратегічний оборонний бюлетень України, затверджений Указом Президента України від

17 вересня 2021 року № 473/2021 та ін. визначили пріоритетні завдання щодо розвитку спроможностей сил оборони в контексті підготовки до ведення всеохоплюючої оборони України, їх всебічне забезпечення; розбудови системи інтегрованого управління державним кордоном. Також зазначено, що інтегроване управління кордонами залишатиметься пріоритетним напрямом у системі МВС.

Слід зауважити, що словосполучення "інтегроване управління кордонами" використовується у цих та інших стратегічних документах довгострокового планування у значенні "система інтегрованого управління кордонами", яка являє собою організаційний і нормативно-правовий механізм, що упорядковує діяльність суб'єктів системи у рамках визначеної моделі (модульної структури), що включає три ключові рівні постійної співпраці та координації: внутрішньовідомча співпраця; міжвідомче співробітництво та міжнародне співробітництво [5].

Само по собі поняття "інтегроване управління кордонами" має системний характер, що передбачає існування системи інтегрованого управління кордонами, а отже наявність її компонентного складу (суб'єктів інтегрованого управління кордонами і об'єктів управління, на який спрямовано управлінську діяльність).

У той же час, в Україні законодавство з питань інтегрованого управління кордонами ще не сформоване, а отже існує проблема термінологічної і концептуальної невизначеності, що ускладнює виконання завдань, спрямованих на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки та збереженням відкритості державного кордону для легітимної транскордонної співпраці, а також для осіб, які подорожують. Тому саме від ефективності управління державним кордоном залежить безпека держави, розвиток її економіки та людський потенціал.

Це свідчить про те, що різноманітність та неузгодженість термінології у сфері забезпечення ефективного функціонування системи управління державним кордоном, які використовуються в українському законодавстві (документах довгострокового планування) і професійній (науковій) літературі, не сприяють єдиному розумінню завдань, які визначаються військово-політичним керівництвом держави, та їх ефективній реалізації. Вирішення цієї проблеми полягає у розробленні відповідного глосарію та затвердженні його для загальнонаціонального використання.

Доцільним є створення державного порталу в Раді національної безпеки і оборони України, на якому мають бути розміщені як зазначений загальнонаціональний глосарій термінів та словосполучень у сфері національної безпеки і оборони, так і галузеві глосарії, зокрема з питань безпеки та охорони державного кордону.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що країни Європейського Союзу спільно забезпечують функціонування системи управління у сфері захисту спільних державних кордонів як на національному, так і наднаціональному рівнях шляхом прийняття скоординованих рішень європейської спільноти у сфері управління кордонами ЄС з метою забезпечення європейської безпеки.

Наголошено, що до одного з першочергових завдань національної безпеки і оборони України віднесено питання вироблення дієвої державної політики у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. При цьому під системою суб'єктів сектору безпеки і оборони на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України розуміємо сукупність компетентних державних органів та військових формувань, громадських організацій та громадян, які здійснюють свою діяльність у певній координації та взаємодії один з одним та об'єднанні спільною метою щодо забезпечення прикордонної безпеки держави.

Отже, незважаючи на наявність проблем організаційного забезпечення функціонування системи управ-

ління у сфері безпеки та охорони державного кордону, з'ясовано, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони на яких покладено функції із забезпечення безпеки та охорони державного кордону України має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення.

Перспектива подальших розвідок даної проблематики. Враховуючи стратегічну важливість питань розбудови системи інтегрованого управління державним кордоном, нагальною є потреба в дослідженні європейського досвіду регламентації цивільно-військових правовідносин у сфері забезпечення захисту спільних державних кордонів ЄС.

Література:

1. Горбулін В. Без права на покаєння. Київ: Изд-во Фолио, 2009. 384 с.
2. Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. Київ: НІСД, 2015. 474 с.
3. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-p#n5>
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Нікіфоренко В. С. Правове та організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів у сфері безпеки державного кордону в Україні. Вип. 1 (26). Т. 2. 2019. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/764/1100>
6. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>

References:

1. Gorbulin, V. (2009), *Bez prava na pokaianye [Without the right to repent]*, Folyo, Kyiv, Ukraine.
 2. Gorbulin, V.P. Vlasyuk, O.S. Libanova, E.M. and Lyashenko, O.M. (2015), *Donbas i Krym: tsina povernennia [Donbass and Crimea: the price of return]*, NISD, Kyiv, Ukraine.
 3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Order "Issues of reforming the internal affairs bodies of Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-p#n5> (Accessed 18 February 2022).
 4. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), *The Law of Ukraine "On the national security of Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 18 February 2022).
 5. Nikiforenko, V.S. (2019), *"Legal and organizational support for the functioning of the system of entities in the field of state border security in Ukraine"*, available at: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/764/1100> (Accessed 18 February 2022).
 6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), *Resolution "Integrated codon management strategy"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text> (Accessed 18 February 2022).
- Стаття надійшла до редакції 10.05.2022 р.*