

Буличев Андрій Олегович,
кандидат юридичних наук, начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-2734-7066
Грущенко Олена Анатоліївна,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент Національної академії внутрішніх справ, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-8167-0214
Буличева Наталія Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського університету
імені Бориса Грінченка, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-7902-6646

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОДОЛАННЯ ЗАГРОЗ І НЕБЕЗПЕК, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ І ВІДБУДОВНИЙ ПЕРІОД

У статті проведено аналіз підходів до основних умов та факторів, що впливають на стан безпеки державного кордону в умовах сьогодення, досліджено вплив цих умов та факторів на різні аспекти оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. Окреслено загрози та небезпеки, які впливають або можуть вплинути на діяльність Державної прикордонної служби України під час війни та у відбудовний період. Для ефективного функціонування органів охорони державного кордону, подолання зазначених небезпек та ризиків та з метою розв'язання проблем, що впливають на оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України у воєнний та відбудовний період, було запропоновано комплекс відповідних правових, організаційних та фінансових заходів.

Ключові слова: прикордонна безпека, національна стійкість, державний кордон, органи охорони державного кордону, воєнний стан, відбудовний період, військова агресія, загроза, ризик.

Нинішні потенційні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, зокрема військова агресія РФ та анексія окремих територій, зумовлюють нагальну потребу удосконалення організаційного, правового і фінансового забезпечення прикордонної безпеки України, підвищення рівня боєздатності та взаємодії у діяльності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання завдань із захисту кордону у надзвичайних обставинах, вироблення заходів для протидії загрозам та небезпекам, які впливають або можуть вплинути на діяльність

Державної прикордонної служби України під час війни та у відбудовний період.

Розгляду основних науково-теоретичних та прикладних аспектів у сфері безпеки державного кордону України присвячені дослідження В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, А. Васильєва, І. Веремеєнка, І. Галагана, В. Гаращука, І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, М. Єропкина, Р. Калюжного, О. Кузьменко, В. Курила, А. Куліша, Б. Кліменка, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Коренева, В. Копейчикова, М. Литвина, М. Мельника, В. Новікова, О. Остапенка, Д. Приймаченка, С. Тимченка, В. Шкарупи та ін. Водночас нові воєнні виклики потребують перегляду та удосконалення теоретико-правових засад оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України.

Метою статті є аналіз загроз та небезпек, які впливають або можуть вплинути на діяльність Державної прикордонної служби України під час війни та у відбудовний період, розроблення комплексу відповідних організаційних, правових та фінансових заходів для подолання існуючих небезпек та ризиків у оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України в умовах сьогодення.

Невід'ємною ознакою суверенної держави є наявність державного кордону як обов'язкового чинника формування цілісного державно-територіального організму. Одними з пріоритетних завдань будь-якої держави є охорона та захист державного кордону [1].

Більшість цивілізованих держав не могла уявити, що у ХХІ сторіччі знову постане загроза воєнної ескалації світового масштабу. Після Другої світової війни, здається, прийняли всі заходи для запобігання, щоб “ніколи знову”... Проте міжнародні організації та “лояльність” деяких європейських лідерів допустили загострення ситуації та розростання збройної агресії РФ до можливої ядерної загрози всьому світу [2].

Події, які відбувалися в Україні останнім часом (збройний напад РФ, анексія території України), створили умови для різкого підвищення ролі Держприкордонслужби України в загальній системі забезпечення воєнної безпеки держави [3].

Загострення оперативної обстановки в Україні, зумовлене іноземною збройною агресією й активізацією розвідувально-підривної діяльності противника, вимагає вжиття ефективних заходів із забезпечення безпеки держави, припинення розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав [4].

Сукупність загроз та небезпек, які впливають на оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України, потребує встановлення величини ризику та втрат, що можуть зазнати органи та підрозділи охорони державного кордону, зазначення ймовірності їх виникнення, оцінки стану діяльності щодо попередження небезпек та загроз і можливості усунення їх дії, розробки заходів з уникнення або мінімізації втрат [5]. Для вирішення існуючих проблем нами з'ясовано сучасні загрози і небезпеки та шляхи їх подолання.

Так, у результаті дослідження оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України під час війни та, прогножуючи ситуацію у

післявоєнний період, ми з'ясували, які саме загрози та небезпеки впливають або можуть вплинути на діяльність Державної прикордонної служби України, зокрема:

- продовження бойових дій та невизначеність терміну їх завершення, що ускладнює виконання поставлених оперативно-службових завдань;

- дестабілізація економічної ситуації в країні: інфляційні процеси, нестабільність валютно-грошової політики, зміна тарифів на енергоносії, зниження рівня життя, поглиблення диференціації населення у доходах, викликане повномасштабним вторгненням Росії;

- активізація на тимчасово окупованих територіях України діяльності організованих злочинних груп з представників силових структур РФ, криміналітету та місцевих колаборантів, що спричиняє збільшення рівня транскордонної злочинності, мінімізацію стримуючого значення державних кордонів, переміщення злочинців і їхніх жертв, насильственне вивезення цивільного населення на територію агресора;

- вимушена масова міграція, пов'язана в бойовими діями у державі;

- недосконалі взаємодія суб'єктів, що забезпечують охорону державного кордону в умовах підвищеної завантаженості пунктів пропуску через державний кордон транспорту та громадян;

- необхідність завершення договірно-правового оформлення державного кордону та його демаркації у відбудовний період;

- застарілість, протиріччя або неузгодженість окремих законів та підзаконних актів між собою з урахуванням введеної Моделі інтегрованого управління кордонами на виконання національних зобов'язань з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, орієнтацією на стандарти Європейського Союзу в управлінні кордонами;

- низька підготовленість кадрів, неукomплектованість підрозділів та плінність кваліфікованих спеціалістів, відсутність практичного досвіду функціонування в умовах війни суб'єктів, що забезпечують охорону державного кордону;

- недостатнє облаштування державного кордону, що полягає у відсутності достатньої кількості пунктів пропуску через державний кордон, їх технічного оснащення, низькому стані інженерного прикриття, відсутності відповідних рубежів для дій прикордонних нарядів, опорних пунктів на загрозливих напрямках;

- обмеженість фінансових, матеріально-технічних ресурсів; відсутність нових зразків техніки та засобів охорони державного кордону й прикордонного контролю; низьке інноваційне впровадження, зниження контролю за експлуатацією та модернізацією технічних заходів охорони державного кордону;

- можливість виникнення природних катаклізмів;

- відсутність або низька якість дорожніх шляхів, інфраструктури.

Як показує практика та проведені дослідження, для ефективного функціонування органів охорони державного кордону, подолання зазначених небезпек і ризиків та з метою розв'язання проблем, що впливають на оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України у воєнний та відбудовний період, необхідно запровадити комплекс організаційних, правових та фінансових заходів, а саме:

– удосконалити концептуальні та доктринальні засади, зокрема, переглянути стратегічні документи, а саме оновити Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року та розробити новий План заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації цієї Стратегії з урахуванням нових викликів воєнного та відбудовного періоду, розроблення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту [6];

– ввести тлумачення понять “інтегроване управління кордонами” та “прикордонна безпека” у закони України “Про державний кордон України” [7] та “Про Державну прикордонну службу” [8] та внести відповідні зміни, доповнивши статтю 27 “Охорона державного кордону України Державною прикордонною службою України і Збройними Силами України” та статтю 27¹ “Взаємодія в охороні державного кордону” розділу IV “Охорона державного кордону України” Закону України “Про державний кордон України”; статтю 2 “Основні функції Державної прикордонної служби України”, статтю 19 “Обов’язки Державної прикордонної служби України” та статтю 20 “Права Державної прикордонної служби України” Закону України “Про Державну прикордонну службу”, а також у Положення про Адміністрацію Держприкордонслужби України і Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України;

– внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 “Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні” [9], зокрема, передбачити регламентацію таких основних категорій: поняття взаємодії та координації; основні принципи взаємодії; основні напрями взаємодії; загальні завдання взаємодії та часткові завдання учасників взаємодії; юридичні факти як підстави виникнення правовідносин взаємодії; основні форми взаємодії; чітко визначити координуючу роль, функції та повноваження Держприкордонслужби, кореспондуючі обов’язки інших учасників інтегрованого управління кордонами (з деталізацією по рівнях); форми координації; логістику взаємодії; контроль за здійсненням взаємодії; порядок вирішення спорів; підстави юридичної відповідальності за порушення порядку взаємодії тощо; крім того, слід визначитись з необхідністю віднесення певної частини цієї інформації до інформації з обмеженим доступом;

– розглянути можливість створення та функціонування координаційних центрів з питань протидії транскордонній злочинності, передбачених Моделлю інтегрованого управління кордонами, закріпленою Стратегією інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року; однак, окрім передбаченого підпунктом 2 завдання 1 Стратегічної цілі 7 “Забезпечення ефективної протидії транскордонній злочинності правоохоронними органами”, яке полягає у прийнятті спільних наказів про створення таких центрів, вважаємо за необхідне розробити Типове положення центру, у змісті якого врегулювати такі питання: мету створення, правовий статус цієї державної установи та відомчу підпорядкованість центру, ознаки центру як юридичної особи (наявність майна, печатки, рахунку тощо), завдання, обов’язки, права, повноваження директора центру, порядок його призначення й звільнення тощо;

– реалізувати намір щодо укладення міжурядової угоди про повноцінний спільний прикордонно-митний контроль на всіх суміжних автомобільних пунктах

пропуску між Україною та Польщею, узгоджений попередніми домовленостями президентів обох країн, досягнутими у травні 2022 року, а саме: створити робочу групу у складі усіх зацікавлених центральних органів виконавчої влади з її підготовки та підписання, що буде сприяти суттєвому скороченню черги на найбільш завантаженому кордоні нашої держави;

- розробити комплекс організаційно-правих заходів для створення особливого правового режиму у відбудовний період на територіях, що межують з кордоном росії та білорусі;

- створити робочі групи щодо виявлення проблем нормативно-правового та інституційного забезпечення діяльності суб'єктів, що здійснюють охорону державного кордону України;

- виробити інструменти інтегрованого управління кордонами, що дозволятимуть адаптуватися до постійної дії загроз національній безпеці, які усунути повністю неможливо, такий підхід передбачає посилення національної стійкості;

- удосконалити систему прогнозування та планування, яка має ґрунтуватись на принципах і стандартах ЄС та НАТО;

- удосконалити механізм управління, координації взаємодії задіяних суб'єктів під час забезпечення охорони державного кордону, а також їх підтримки та сприяння у складних ситуаціях;

- залучати громадськість до активної участі в охороні державного кордону, зокрема запровадити програми їх заохочення та захисту;

- підвищити ефективності взаємодії органів виконавчої влади і місцевого населення контрольованих прикордонних районів, в тому числі Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад;

- налагодити та підтримувати взаємодію з авторитетними міжнародними організаціями та державами; така взаємодія повинна бути спрямована на нейтралізацію негативних наслідків збройної агресії росії у воєнний та відбудовний період;

- удосконалити бюджетну політику у сфері охорони державного кордону шляхом раціонального розподілу видатків на розвиток, службово-бойову підготовку і оперативну діяльність відповідно до найкращих практик держав-членів НАТО;

- оптимізувати структуру і чисельність органів та підрозділів Державної прикордонної служби України з урахуванням викликів сьогодення;

- впровадити спеціальні навчальні програми і курси підвищення кваліфікації для особового складу Державної прикордонної служби України щодо особливостей виконання службових обов'язків у воєнний і відбудовний період;

- розробити пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів наукового забезпечення системи МВС України з урахування проблем нормативно-правового та інституційного забезпечення діяльності державних органів, що беруть участь у охороні державного кордону України, у воєнний та відбудовний період;

- забезпечити участь задіяних суб'єктів у комплексі спільних загальнонаціональних та міжнародних заходів, спрямованих на поглиблення комунікації у сфері інтегрованого управління кордонами.

Таким чином, хочемо наголосити, що впровадження зазначених вище правових, організаційних та фінансових заходів слугуватиме посиленню безпекових спроможностей України, забезпеченню побудови системи національної безпеки та оборони, де основною ланкою є прикордонна безпека, на основі принципів національної стійкості з максимальним залученням громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Куріло В.І., Ільченко О.В.* Взаємодія органів внутрішніх справ та державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ: “Магістр – XXI сторіччя”, 2015. 200 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70854/3/Ilchenko_Kurylo_Interaction_%20of_%20internal_affairs_and_the_State_cross-border.pdf;jsessionid=0F8ADB78E8179F0852C9FAED5C564570 (дата звернення: 06.03.2023).
2. *Орел Л.В., Буличев А.О., Орехов О.І.* Земля як особливий об’єкт цивільних відносин. Наука і правоохорона. 2022. № 3. URL: <https://dndi.mvs.gov.ua/> (дата звернення: 06.03.2023).
3. *Глуздань О.П., Почекалін І.М.* Обґрунтування завдань дослідження розробки методики оцінювання ефективності застосування підрозділів спеціального призначення Державної прикордонної служби України під час участі у стабілізаційних діях військ (сил): матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 15 груд. 2015 р. Київ, 2015. URL: <https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/nadpsu-2015-10-12-np.pdf> (дата звернення: 06.03.2023).
4. *Лебедев О.Р.* Організація фільтраційної роботи у зоні антитерористичної операції: досвід, практика і взаємодія: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 15 груд. 2015 р. Київ, 2015. URL: <https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/nadpsu-2015-10-12-np.pdf>. (дата звернення: 06.03.2023).
5. *Цевельов О.Є.* Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1072> (дата звернення: 06.03.2023).
6. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.03.2023).
7. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text> (дата звернення: 06.03.2023).
8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 06.03.2023).
9. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні: постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.03.2023).

REFERENCES

1. *Kurylo V.I., Ilchenko O.V.* (2015). Vzayemodiya orhaniv vnutrishnikh sprav ta derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrainy v umovakh yevrointehratsiyi: administratyvno-pravovi aspekty. “Interaction of internal affairs bodies and the state border service of Ukraine in the conditions of European integration: administrative and legal aspects”: monograph. Kyiv: “Master – XXI century”. 200 p. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70854/3/Ilchenko_Kurylo_Interaction_%20of_%20internal_affairs_and_the_State_cross-border.pdf;jsessionid=0F8ADB78E8179F0852C9FAED5C564570. (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].
2. *Orel L.V., Bulychev A.O., Oriekhov O.I.* (2022). Zemlia yak osoblyvyi ob'ekt tsyvilnykh vidnosyn. “Land as a special object of civil relations. Nauka i Pravoookhorona. No 3. URL: <https://dndi.mvs.gov.ua/> (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].
3. *Hluzdan O.P., Pochekalin I.M.* (2015). Obgruntuvannya zavdan doslidzhennia rozrobky metodyky otsiniuvannya efektyvnosti zastosuvannya pidrozdiliv spetsialnogo pryznachennia Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy pid chas uchasti u stabilizatsiinykh diiakh viisk (syl). “Justification of research tasks for the development of a methodology for evaluating the effectiveness of the use of special purpose

units of the State Border Guard Service of Ukraine during participation in the stabilization actions of troops (forces): materials of All-Ukrainian science and practice conference, Kyiv, December 15 2015. Kyiv. URL: <https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/nadpsu-2015-10-12-np.pdf>. (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

4. *Lebediev O.R.* (2015). Orhanizatsiia filtratsiinoi roboty u zoni antyterrorystychnoi operatsii: dosvid, praktyka i vzayemodiiia. "Organization of filtering work in the zone of anti-terrorist operation: experience, practice and interaction": materials of All-Ukrainian science and practice conference, Kyiv, December 15 2015. Kyiv. URL: <https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/nadpsu-2015-10-12-np.pdf>. (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

5. *Tsevelov O.YE.* (2016). Umovy ta faktory, shcho vplyvaiut na stan bezpeky derzhavnoho kordonu Ukrainy. "Conditions and factors affecting the state of security of the state border of Ukraine". Public administration: improvement and development. No 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1072>. (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

6. Pro skhvalennia Stratehii intehrovanooho upravlinnia kordonamy na period do 2025 roku. "On the approval of the Integrated Border Management Strategy for the period up to 2025": Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 24, 2019 No 687. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

7. Pro Derzhavnyi kordon Ukrainy. "On the state border of Ukraine: Law of Ukraine dated November 4, 1991 of the year No. 1777-XII". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text> (date"application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

8. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu. "On the State Border Service of Ukraine: Law of Ukraine dated 3 April 2003 No. 661-IV". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia koordynatsii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z pytan doderzhannia rezhymiv na derzhavnomu kordonu. "On approval of the Procedure for coordination of activities of bodies executive power and local self-government bodies on compliance issues regimes at the state border: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 18 January 1999 No. 48". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF#Text> (Date of Application: 06.03.2023) [in Ukrainian].

UDC 342.951:351.82

Bulychev Andrii,Candidate of Juridical Sciences, Head of the Department,
State Scientific Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,

ORCID ID 0000-0003-2734-7066

Hrushchenko Olena,Candidate of Economical Sciences, Associate Professor,
Docent at the Department, National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine,

ORCID ID 0000-0001-8167-0214

Bulycheva Nataliia,Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Docent at the Department, Borys Hrinchenko Kyiv University,
Kyiv, Ukraine,

ORCID ID 0000-0002-7902-6646

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL GROUNDS
FOR OVERCOMING THREATS AND HAZARDS AFFECTING
THE OPERATIONAL AND SERVICE ACTIVITIES OF THE
STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE IN THE MILITARY
AND RECONSTRUCTION PERIOD**

The article analyzes approaches of the main conditions and factors influencing on the state security of the state border in modern conditions, examines the impact of these conditions and factors on various aspects of operational and service activity of the State Border Guard Service of Ukraine. Threats and dangers affecting or may affect the activities of the State Border Guard Service of Ukraine during the war and in the recovery period are outlined.

A set of appropriate organizational, legal and financial measures is proposed for the effective functioning of state border protection bodies, overcoming the specified dangers and risks and risks, and to solve problems affecting the operational and service activities of the State Border Guard Service of Ukraine during the wartime and reconstruction period, namely, the need to improve the conceptual and doctrinal foundations, in particular, the revision of strategic documents, in particular, the updating of the Integrated Border Management Strategy for the period until 2025 and the development of a new Action Plan for 2023–2025 regarding the implementation of this Strategy, taking into account the new challenges of the military and reconstruction period, development of the Public Security and Civil Protection Strategy, creation of working groups to identify problems of regulatory and institutional support for the activities of entities that protect the state border of Ukraine, development of integrated border management tools that will allow adapting to the constant impact of threats to national security, which are completely impossible to eliminate, this approach involves strengthening national stability, optimizing the structure and number of bodies and units of the State Border Guard Service of Ukraine, taking into account current recalls, etc.

Keywords: border security, national stability, state border, state border protection bodies, martial law, reconstruction period, military aggression, threat, risk.

Отримано 11.04.2023