

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ЛКС Центр
Видавництво ТОВ «ЛКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК 351.86

О. Є. Цевельов,

*Начальник управління контролю та документального забезпечення
Адміністрації Державної прикордонної служби України, м. Київ*

УМОВИ ТА ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА СТАН БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

O. Tseveloyv,

*The head of Department of control and documentary support
the administration of the State border service of Ukraine*

CONDITIONS AND FACTORS AFFECTING THE STATE SECURITY STATE BORDER OF UKRAINE

У статті проаналізовано підходи до основних умов та факторів, що впливають на стан безпеки державного кордону, досліджено вплив цих умов та факторів на різні аспекти оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. Наголошено, що стратегічні підходи до процесу врегулювання проблемних питань забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону набули в XXI столітті універсального змісту в контексті актуалізації світових глобальних викликів та загроз. Під час дослідження оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України, вивчено рівень її потенційних небезпек, а також з'ясовано, яким чином він взаємодіє із цією невизначеністю або як потенційна небезпека впливатиме на діяльність прикордонної служби.

The article analyzes the approaches to the main conditions and factors affecting the security of the state border, the influence of these factors on various aspects of operational activity of the State border service of Ukraine. Noted that strategic approaches to the resolution of problematic issues of national security in the sphere of security of the state border entered into the twenty-first century universal content in the context of updating the global challenges and threats. During the study of operational

and service activity of State border guard service of Ukraine, studied the level of its potential dangers, and also clarified how it interacts with the uncertainty or as the potential danger to affect the activity of the border service.

Ключові слова: національна безпека, державний кордон, військова агресія, прикордонна служба, загроза, фактор.

Key words: national security, state border, military aggression, Border Guard Service, the threat factor.

Постановка проблеми

Актуальність сучасних викликів та загроз, насамперед таких, як військова агресія та анексія окремих територій, озброєні чи неозброєні провокації, міжнародний тероризм, транскордонна організована злочинність, незаконна міграція та торгівля людьми, контрабандна діяльність та наркотрафік, спонукають державні установи до пошуку консолідованих заходів щодо забезпечення захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону. На сьогодні в умовах неприкритої агресії проти України зазначені заходи проводяться як у двосторонньому, так і у багатосторонньому форматах та є стратегічними пріоритетами.

Система безпеки державного кордону України динамічно розвивається, але все ж залишається низка факторів, які є реальними загрозами щодо безпеки наших кордонів, наприклад, досі не проводилась демаркація кордонів України з Росією, активізація процесів в рамках Асоціації Європейського Союзу між Україною може перетворити територію України на коридор для різної контрабанди між Європою та Східним світом, все ще не вирішеним є питання урегульованості нормативно-правових актів з питань виконання своїх функцій та порядку застосування Державної прикордонної служби під час ведення бойових дій та прямої агресії проти України.

Стратегічні підходи до процесу врегулювання проблемних питань забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону набули в XXI столітті універсального змісту в контексті актуалізації світових глобальних викликів та загроз.

Для України вирішення проблемних питань забезпечення безпеки державного кордону набуває дедалі більшої актуальності в загальному процесі пов'язаного з формуванням багатополлярної моделі світоустрою, агресивною політикою Російської Федерації проти України, що веде до переділу державних кордонів, наявності сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України, що мають наміри переглянути належність частини державної території, зростанням ролі фінансово-економічних та енергетичних чинників у міжнародних відносинах.

На теперішній час, перед Україною стоять зовнішні виклики та загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що пов'язані із військовою агресією Російської Федерації проти України, що зумовлюють необхідність проведення радикальних реформ державного управління та системи забезпечення національної безпеки України.

Сфера безпеки державного кордону розглядається через призму загроз, що завдають або можуть завдати небезпеку в організації та охороні державного кордону і прикордонному відомству в цілому, що змушує удосконалювати систему захисту власних інтересів на визначених ділянках.

Оперативно-службова діяльність Державної прикордонної служби України потребує постійного вдосконалення через зміну факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, тому результати її діяльності важливо проводити враховуючи динаміку всіх процесів, що відбуваються на державному кордоні.

Ідентифікація сукупності факторів в яких здійснює свою діяльність Державна прикордонна служба або окремо взятий орган охорони державного кордону стає необхідною передумовою побудови і створення цілісної картини безпеки в цілому. У такій площині система факторів впливу має розглядатися не як детальний перелік її окремих частин, органів, а як структурна сукупність взаємопов'язаних компонентів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Розгляд основних науково-теоретичних та прикладних аспектів у сфері безпеки державного кордону України присвячені дослідження: М.М.Литвина, А.В.Махнюка, О.Г.Мельникова, В.О.Назаренка, В.К.Плешка, В.М.Серватюка, А.С.Сіцинського та ін.

Водночас, комплексного дослідження питань, у яких із позицій системного підходу розглядаються державно-управлінські аспекти комплексної проблеми забезпечення безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, практично відсутні, що обумовлює необхідність у проведенні подальших наукових досліджень з цієї проблематики.

Формування цілей статті (постановка завдання)

Метою статті є аналіз та узагальнення умов і факторів, що безпосередньо впливають на стан системи безпеки державного кордону в процесі оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження

Під час дослідження оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України, вивчено рівень її потенційних небезпек, а також з'ясовано, яким чином він взаємодіє із цією невизначеністю або як потенційна небезпека впливатиме на діяльність прикордонної служби. Сучасний стан сфери безпеки державного кордону приховує у собі безліч загроз, що впливатимуть на діяльність прикордонної служби як усередині, так із зовні. Складність і різноманітність чинників впливу на стан безпеки державного кордону показано в таблиці.

Система чинників, які впливають на стан безпеки державного кордону

Зовнішні		Внутрішні	
Прямі дії	Непрямі дії	Об'єктивні	Суб'єктивні
Суперечливість вітчизняного законодавства у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону	Нестабільність політичної обстановки в державі	Зміни обстановки, непередбачені дії правопорушників державного кордону, зміна їх тактики дій	Низька професійна підготовка кадрів
Протиправні дії державних органів (зловживання, не виконання своїх обов'язків, сепаратистські або націоналістичні рухи)	Погіршення соціальних умов життя населення прикордоння	Стихійні лиха локального характеру	Недотримання персоналом служби умов контракту, зобов'язань чи вимог статутів
Нестабільність зовнішньополітичної обстановки навколо держави	Непередбачені зміни економічного стану в регіоні	Внутрішньо-відомчі відносини	Слабка внутрішня взаємодія та комунікація між структурними підрозділами
Воєнна загроза з боку іншої держави	Непередбачені зміни у організаційно-штатній структурі та діяльності органу чи структури в цілому	Брак інформації або відсутність взаємодії між відомствами	Вибуття (звільнення) ключових співробітників та спеціалістів
Військові конфлікти біля державного кордону	Непередбачені зміни у міжнародній політиці	Недостатньо фінансування відомства	Службове перевантаження персоналу
Нелегальна міграція	Стихійні лиха	Відсутність механізму мотивації служби	Часта зміна місця несення служби
Нелегальне переміщення зброї, боєприпасів, вибухівки, наркотиків, радіоактивних матеріалів, військової техніки та комплектуючих до неї	Непередбачені зміни економічної ситуації в країні або ведення проти країни економічної війни	Особливості ділянок державного кордону, що охороняються	Територіальний (екстериторіальний) способи комплектування підрозділів охорони кордону
Незаконне переміщення товарів через державний кордон	Погіршення стану дисципліни, правопорядку у військовому колективі	Стан технічних засобів охорони та інженерного облаштування ділянки державного кордону	Ступень укомплектованості підрозділу кордону
Корупція	Підкуп персоналу служби, погрози або застосування сили до персоналу,		

	пов'язане із виконанням ним своїх обов'язків		
Недофінансування програм облаштування державного кордону	Природне старіння матеріалів, вихід з ладу техніки та технічних засобів		

Основними характеристиками оперативно-службової діяльності, що визначають необхідність її захисту, полягають у наступному:

- наявність елементів новизни, вмінню швидко вивчати обстановку та протидіяти правопорушникам державного кордону;
- отримання випереджувальної інформації, вмінні її правильно аналізувати та приймати доцільні рішення;
- у процедурі проведення своєчасного обміну даних про пропускні операції та налагодження співпраці з суміжною стороною;
- навченість та професійність персоналу;
- інформаційний захист службової діяльності.

Як показує практика та проведені дослідження, для ефективного функціонування органів охорони державного кордону, необхідність його захисту вимагає розгляд всієї різноманітності проблем забезпечення безпеки в комплексі.

Структурна модель впливу середовища на стан безпеки державного кордону



Існування розбіжностей у визначенні ознак та видів складових сфери безпеки державного кордону створює труднощі у встановленні напрямів загроз та небезпек, подвійне урахування або неврахування окремих напрямів. Як наслідок – несвоєчасна реакція керівництва на події або послаблення можливостей протидіяти виникаючим загрозам на державному кордоні.

На підставі проведеного аналізу функцій та завдань, що покладені на Державну прикордонну службу у відповідності до вимог Закону України “Про Державну прикордонну службу України” [1], нами виділено ряд функціональних складових, які більш точно відображають сутність та направленість загроз, що виникають у сфері безпеки державного кордону.



До внутрішніх складових у сфері безпеки державного кордону належать наступні:

Захисна (силова, правоохоронна, охоронна) є основною, що покладена на Державну прикордонну службу Конституцією України та відповідними законами. Повинна забезпечити недоторканість державного кордону та територіальної цілісності держави. Передбачає охорону об'єктів прикордонної служби, захист таємниці та організації режимних заходів, захист персоналу від негативного впливу (фізичного та морального характеру) з боку правопорушників.

Як бачимо з аналізу дослідження, в результаті швидкого просування прикордонного відомства до європейських стандартів та переходу до суто поліцейської структури, було втрачено військову компоненту, яка повинна входити до захисної функції. Відповідно до вимог закону України “Про Державну прикордонну службу України” [1] органи охорони державного кордону не мають такої функції як ведення загальновійськового бою, а застосування зброї прикордонниками здійснюється лише у випадках виконання ними правозастосовних та правоохоронних функцій.

Службова – визначена як основна повсякденна оперативно-службова діяльність з питань забезпечення охорони державного кордону, здійснення пропускних операцій в пунктах пропуску через державний кордон та забезпечення оперативного прикриття.

Правова – характеризує дотримання норм права в питаннях оформлення державного кордону, порядку його перетину, інженерного облаштування та взаємовідносин з іншими органами, що здійснюють свою діяльність на державному кордоні, роз'яснення та дотримання законодавства під час перетинання державного кордону особами, транспортними засобами та переміщення вантажів.

Аналіз нормативно-правових актів України свідчить, що норми чинного законодавства не містять нормативно закріплених дефініцій ключових понять, серед яких зокрема: “сфера прикордонної діяльності”, “прикордонний простір” [2], “прикордонна безпека”, “забезпечення прикордонної безпеки” [3], “прикордонна сфера” [4], “забезпечення національної безпеки в прикордонній сфері” [5]. У Законі України “Про основи національної безпеки України” визначено поняття як “сфера безпеки державного кордону” [6].

Відсутність у національному законодавстві універсального терміну який би охоплював усі питання пов'язані із забезпеченням національної безпеки у сфері безпеки державного кордону спонукає дослідників активно вести науковий пошук щодо розробки відповідного понятійного апарату.

В останні роки, науковці, серед яких: Ананьїн О.В., Литвин М.М., Марченко Б.М., Мельников О.Г., Назаренко В.О., Плешко В. К., Нікіфоренко В.С., Серватюк В.М., все частіше звертаються до розробки поняття “прикордонна безпека” [2, 3, 4, 5]. Однак, слід констатувати, що категорія “прикордонна безпека” досі не використовується у національному законодавстві.

Тому необхідно оперувати термінологією що міститься у національному законодавстві, але вона не є досконалою. На нашу думку, використання категорії “сфера безпеки державного кордону” [6] для визначення різновиду національної безпеки не дає змоги охопити усю сукупність специфічних відносин, що виникають та існують у прикордонному просторі.

Фінансова складова полягає у забезпеченні оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України всіма засобами для нормального її функціонування і готовності до захисту й охорони державного кордону та територіальної цілісності держави. Охорона державного кордону дуже затратна та потребує постійної уваги з боку держави, недофінансування сфери безпеки державного кордону веде до поступового зниження якості охорони та захисту державного кордону та великий відтік кваліфікованих кадрів.

Кадрова – враховує забезпеченість та рівень підготовки персоналу Державної прикордонної служби, організацію системи управління, навчання і мотивацію особового складу, порядок проходження служби та соціальні гарантії. Негативними тенденціями є звільнення кваліфікованих кадрів, зниження частки інженерно-технічних спеціалістів, освітнього рівня персоналу, плінність кадрів.

Технічна – своєчасне та повне забезпечення органів охорони кордону сучасними технічними засобами охорони державного кордону і зброєю, дотримання правил їх користування та експлуатації.

Інформаційна складова характеризується рівнем якості, точності та своєчасності отримання інформації, її захист, здійснення громадського контролю.

До зовнішніх належать наступні складові:

– наявність військових конфліктів поблизу державного кордону, політична або воєнна нестабільність, що характеризується постійним напруженням та необхідністю посилення охорони державного кордону, що призводить до службового навантаження на персонал прикордонної служби та постійного залучення резервів на загрозливих напрямках;

– незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону – створює певні труднощі у виконанні функцій та завдань прикордонними підрозділами у повному обсязі, напруження у відносинах з прикордонною службою суміжної країни та місцевими мешканцями прикордоння обох країн;

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

– посягання на територіальну цілісність держави характеризується створенням таких умов, що можуть призвести до поширення сепаратистських настроїв у держави або її окремих регіонах чи вторгненням на нашу територію озброєних угруповань збройних сил суміжної держави, розв’язання озброєного (неозброєного) конфлікту на державному кордоні або здійснення прямої збройної агресії.

Враховуючи розширення міжнародних зв’язків України з іншими країнами світу необхідно передбачати міжнародну складову. Це – дослідження законодавства країн-партнерів в рамках прикордонної та воєнної безпеки, співпраця та організація спільних заходів щодо охорони державного кордону або обмін досвідом.

Джерела та зміст загроз кожної із перерахованої складових із врахуванням середовища та умов в яких виконує свої функції та завдання Державна прикордонна служба представлено у таблиці.

Джерела та зміст загроз у прикордонній сфері

Джерела виникнення	Зміст загроз
Законодавче середовище	протиріччя або неузгодженість окремих законів та підзаконних актів між собою; нестабільність і невизначеність чіткого підходу до законодавчих норм з соціальної захищеності персоналу прикордонної служби та членів їх сімей, пенсійного забезпечення, порядку проходження служби та адаптації після неї; встановлення обмежень на окремі види діяльності, що призводить до неповного виконання функцій та завдань прикордонної служби.
Політичне середовище	нестабільність політичного стану та влади, загострення міжнародних, релігійних, етнополітичних суперечок; зростання корумпованості та криміналізації суспільства, зростання політики та бізнесу, що не відповідає чинному законодавству; суперечність між регіональними та центральними органами влади.

Економічне середовище	кризова фаза економічного циклу розвитку економіки, інфляційні процеси, нестабільність валютно-грошової політики, зміна тарифів на енергоносії, низьке фінансування прикордонного відомства та заходів програм з облаштування державного кордону, зниження рівня життя.
Кадрове середовище	неукомплектованість підрозділів, недостатня кількість або плінність кваліфікованих спеціалістів; низька підготовленість кадрів та невідповідність підготовки спеціалістів до сучасних умов; відсутність формальних лідерів, прийняття керівниками недоцільних рішень, що призводить до негативних наслідків; відсутність мотивації служби.
Технологічне середовище	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; відсутність пошуку раціоналізаторських підходів до технічної складової.
Природне та географічне середовище	можливість виникнення природних катаклізмів; відсутність або низька якість дорожніх шляхів, інфраструктури; наявність поблизу органів та підрозділів прикордонної служби екологічно небезпечного виробництва.
Соціально-культурне середовище	зміна соціальних установок і культурних цінностей, негативне ставлення соціальних груп до військової, окремо до прикордонної служби, військовослужбовців та членів їх сімей; диференціація населення у доходах, факти дискримінації; спад основних інститутів соціального захисту населення, скорочення соціального захисту персоналу служби та членів їх сімей.
Міжнародне середовище	ускладнення або припинення міжнародних стосунків з суміжними країнами; наявність територіальних протиріч та посягань на територіальну цілісність державі з боку інших держав; шпигунство, несприятлива економічна, політична та культурна політика.

Різноманіття впливів середовища в якому знаходиться прикордонний підрозділ (орган) (як внутрішнього, так і зовнішнього) на сферу безпеки державного кордону характеризується ступеню складності та динамічності.

Ступень складності та динамічності доцільно визначати в рівнях, як низький, середній, високий та критичний. Виявлення у середовищі найбільшу імовірність реалізації і максимальну силу впливу на діяльність прикордонної служби негативних факторів будуть визначатися як високі або критичні на які необхідно звертати найбільшу увагу керівництва прикордонної служби для здійснення заходів з мінімізації наслідків.

Ступень загрози у сфері безпеки державного кордону

Ймовірність реалізації фактора	Сила впливу загрози у сфері безпеки державного кордону			
	критична	висока	середня	низька
висока	1 група	2 група	3 група	4 група
середня				
низька				

На фактори, які входять до першої групи чинників керівництвом повинні бути направлені максимальні зусилля на усунення, зниження їх впливу, оскільки вони мають критичний або дуже високий ступень дій та високу ймовірність реалізації.

Фактори другої групи мають високу ступень або помірний вплив на ситуацію та потребують швидкого реагування на здійснення заходів з мінімізації наслідків.

Фактори третьої групи відстежуються, досліджуються та у разі зміни їх впливу або збільшення ймовірності виникнення, керівництвом посилюється увага, розробляються заходи на послаблення дій небезпек та загроз.

Фактори четвертої групи приймаються до уваги але вони не становлять загрози та не поширюють своїх дій та впливу на оперативно-службову діяльність.

Висновки

Сукупність загроз та небезпек, які впливають на оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України потребують встановлення величини ризику та втрат, що можуть зазнати органи та підрозділи охорони державного кордону, зазначення ймовірності виникнення, оцінки стану діяльності щодо попередження небезпек та загроз і можливості усунення їх дії, розробки заходів з уникнення або мінімізації втрат. Для вирішення вказаних завдань нами пропонується використовувати їх у розроблених паспортах загроз [6]. Паспорт загроз має за метою підвищення ефективності системи управління за кризових умов, формування адекватних заходів з попередження та уникнення загроз та небезпек.

Створення паспорта загроз дозволить виявити найбільш небезпечні фактори впливу, співставити ступень небезпеки із рівнем захищеності, встановити достатність сил і засобів, що можуть протидіяти загрозам та небезпекам і забезпечити достатність засобів та заходів щодо попередження і ліквідації наслідків.

Перспективи подальших розвідок

Постійне ведення паспорта загроз та аналіз всіх чинників, що впливають на оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України дозволить прогнозувати подальші кроки розвитку прикордонного відомства та застосовувати їх результати в оперативному плануванні.

Література.

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 28 травня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – 15.
2. Плешко В. К. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки України / Плешко В. К // Економіка та держава. – 2012. – № 3. – С. 124–126.
3. Литвин М. М. Шляхи реалізації правоохоронних функцій Державної прикордонної служби України / М. М. Литвин // Зб. наук. пр. Нац. акад. Держ. прикордон. служби України. – Хмельницький : Вид-во Нац. акад. ДПСУ, 2008. – № 43, ч. 2. – С. 19–21.
4. Мельников О. Г. Інтегрований прикордонний менеджмент – європейська модель управління кордонами для України / О. Г. Мельников // Вісн. Держ. прикордон. служби України. – 2008. – № 3. – С. 46–51.
5. Ананьїн О. В. Прикордонна безпека України в сучасних умовах [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://scientists-ua.at.ua/index/anain_oleg_valerevich/0-24.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Махнюк А. В., Кириченко А. І. Окремі підходи щодо стратегічного аналізу ризиків у сфері інтегрованого управління кордонами: розроблення паспортів загроз прикордонної безпеки : // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_32.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On the State border service of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (Accessed 26 August 2016).
2. Pleshko, V.K. (2012), “Topical issues of public administration in the sphere of border security of Ukraine”, *Ekonomika ta derzhava*, vol. 3, pp. 124–126.
3. Litwin, M.M. (2008), “Ways of implementing the law enforcement functions of the State border service of Ukraine”, vol. 43, pp. 19–21, Kiev, Ukraina.
4. Melnikov, A.G. (2008), “Integrated border management – the European model of border management for Ukraine”, vol. 3, pp. 46–51, Kiev, Ukraina.
5. Anan'in, A.V. (2011), “Border security of Ukraine in modern conditions”, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/> (Accessed 26 August 2016).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On the basics of national security of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 27 August 2016).

7. Mahnyuk, A.V. and Kirichenko, A.I. (2012), Separate approaches to strategic risk analysis in the field of integrated border management: development of passports, threats to border security, available at: http://http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_32 (Accessed 27 August 2016).

Стаття надійшла до редакції 18.09.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору