

УДК 342.922:351.746.1(477)

Ю.О. МИХАЙЛОВА,

канд. юрид. наук, ст. наук. співр.,
науково-дослідна лабораторія з проблем протидії
злочинності Харківського національного
університету внутрішніх справ
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6736-7980>

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

***Ключові слова:** національна безпека, система суб'єктів забезпечення національної безпеки, Державна прикордонна служба*

Забезпечення національної безпеки є пріоритетним напрямом державної політики будь-якої країни світу. Актуальним це питання є і для України, оскільки сьогодні наша держава зіткнулася з реальною загрозою її національній безпеці – зазіханням на суверенітет та територіальну цілісність. в цілому, національна безпека потребує системності її забезпечення, спрямованої на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів [1, с.6].

Ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки є відповідні суб'єкти, чия діяльність полягає у виконанні низки правових, організаційних, кадрових, матеріально-технічних, соціально-економічних та інших заходів, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення та подолання реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечення належного рівня захисту життєво важливих інтересів особи та сприятливих умови для розвитку країни в цілому.

Проблеми підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки, її функції та завдання розглядаються у наукових працях таких вітчизняних науковців, як: В.І. Абрамова, О.П. Дзьобаня, В.І. Кириленка,

Д.Я. Кучми, В.А. Мандрагелі, Г.П. Ситника, В.Ф. Смолянюка, О.М. Суходолі та інших. Питання компетенції суб'єктів державного механізму перебували у сфері досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, О.Ю. Сиявської, Ю.О. Тихомирова, В.О. Шамрая та ін. Проте, сьогодні невизначеними залишаються питання адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки України, зокрема, щодо місця та ролі Державної прикордонної служби України у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Тому метою статті є з'ясування ролі та місця Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки держави, визначення повноважень, що безпосередньо спрямовані на забезпечення національної безпеки, а також окреслення стратегічних перспективних завдань українського прикордонного відомства. Новизна статті полягає у виокремленні ключових напрямів діяльності Державної прикордонної служби України, класифікації її основних завдань і окресленні перспективних завдань, які постають перед Державною прикордонною службою України.

На нашу думку, для досягнення цієї мети, по-перше необхідно дати визначення таким поняттям, як «національна безпека» та «система суб'єктів забезпечення національної безпеки».

Так, стаття 1 Закону України «Про основи національної безпеки» [2] закріпила визначення поняття «національна безпека», під якою розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, а також наголошується на забезпеченні сталого розвитку суспільства, своєчасному виявленні, запобіганні і нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам в усіх сферах суспільного життя.

Очевидно, що забезпечення національної безпеки України відбувається за допомогою значної кількості суб'єктів з різним правовим статусом, структурою, компетенцією.

Під системою суб'єктів забезпечення національної безпеки ми розуміємо усю сукупність органів державної влади, а також недержавних органів, які об'єднані спільними цілями та завданнями щодо захисту, збереження і зміцнення національних цінностей та інтересів, і які здійснюють свою діяльність у певній взаємодії один з одним, згідно із вимогами діючого законодавства та спрямовують свої зусилля задля своєчасного виявлення, попередження, нейтралізації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці.

За своїм змістом така діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки полягає у створенні й підтримці в готовності сил та засобів забезпечення національної безпеки, виробленні доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, плануванні і здійсненні конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України, створенні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки, удосконаленні її організаційної структури, здійсненні планової й оперативної діяльності щодо забезпечення національної безпеки тощо.

На сьогоднішній день до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки законом віднесено як Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, так і міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; суди загальної юрисдикції; прокуратуру України. Окрім того, суб'єктами забезпечення національної безпеки сьогодні є Національне антикорупційне бюро України, Національний банк України, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування утворені відповідно до законів України, а також органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та їх об'єднання [3].

Так, наприклад, відповідно до Конституції і законів України Президент України як глава

держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України. У свою чергу, до повноважень Верховної Ради України віднесено визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, основ національної безпеки, формування законодавчої бази в цій сфері, схвалення рішень з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації тощо. Координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони, яка також вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України з урахуванням змін у геополітичній обстановці. Що стосується безпосередньо Кабінету Міністрів України, то на нього, як на вищий орган у системі органів виконавчої влади законом покладено забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю. Грошово-кредитна політика в інтересах національної безпеки України забезпечується Національним банком України, а міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки. Громадяни України беруть участь у забезпеченні національної безпеки через форми прямої, безпосередньої демократії (на виборах,

референдумах тощо), а також через органи державної влади та місцевого самоврядування, висловлюють і реалізують своє бачення національних інтересів України, засобів і способів їх захисту, а також добровільно та в порядку виконання своїх конституційних обов'язків проводять заходи, визначені органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України, а також привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; захищають власні права та інтереси, а також; власну безпеку всіма законними способами й засобами. У свою чергу, воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру.

Що ж стосується повноважень інших суб'єктів забезпечення національної безпеки України, вони також визначені Конституцією і законами [2, 4].

Слід зазначити, що всі ці суб'єкти становлять собою цілісну систему. Об'єднання таких різних за своїм правовим статусом, структурою, компетенцією суб'єктів в єдину цілісну систему можливе за допомогою систематизації – процедури об'єднання, зведення груп однорідних за деякими ознаками одиниць (параметрами, критеріями) до певної ієрархічної єдності з функціональною метою на основі існуючих між ними зв'язків чи взаємодоповнюючих зв'язків з зовнішнім світом [5, с.33].

Вважаємо, що найбільш характерними ознаками для системи суб'єктів забезпечення національної безпеки, як і для будь-якої системи, є: множинність складових елементів (всі вищезазначені нами суб'єкти є елементами системи забезпечення національної безпеки); цілеспрямованість (головною ціллю для всіх суб'єктів є забезпечення національної безпеки держави); цілісність системи як її внутрішня єдність, неможливість звести властивості системи до суми властивостей її складових елементів та унеможливлення виведення

із останніх властивостей цілого (у процесі своєї повсякденної діяльності кожний з перелічених суб'єктів має широке коло повноважень, які можуть бути і не пов'язані з забезпеченням національної безпеки (так, наприклад, Кабінет Міністрів України окрім тих повноважень, які безпосередньо стосуються забезпечення національної безпеки, виконує і інші функції, окрім того, всі ці суб'єкти взаємодіють один з одним саме з приводу забезпечення національної безпеки України, також кожний з елементів системи суб'єктів забезпечення національної безпеки може розглядатися як окрема система); структурованість, яка проявляється у різноманітних зв'язках, як горизонтальних, між органами, які не підпорядковані один одному (наприклад, Кабінет Міністрів – Верховна Рада України), так і вертикальних зв'язках між підпорядкованими один одному суб'єктами (наприклад, ДПС України – Східне регіональне управління ДПС). Характерною особливістю у даному випадку є те, що ці зв'язки виникають з приводу питань, що тим чи іншим чином торкаються процесу забезпечення національної безпеки.

Однак, не дивлячись на достатньо широке коло суб'єктів забезпечення національної безпеки, які становлять собою цілісну систему, сьогодні найбільш розповсюдженими та таким, що викликають особливе занепокоєння, залишаються загрози у зовнішньополітичній сфері, у сфері державної безпеки, загрози у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України тощо. Саме тому слід звернути особливу увагу на тих суб'єктів забезпечення національної безпеки, на яких законом покладено обов'язок щодо захисту державного суверенітету України та її територіальної цілісності, захист та надійна охорона державного кордону

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016 [6], Державна прикордонна служба України є важливою складовою сектору безпеки і оборони держави, пріоритетним завданням забезпечення національної

безпеки якої є захист та надійна охорона державних кордонів, у тому числі і від проявів міжнародної організованої злочинності, у вигляді нелегальної міграції, контрабанди товарів, наркотиків, зброї, торгівлі людьми і т. ін.

Підвищена увага до цього правоохоронного відомства пояснюється зростанням нових потенційних викликів та загроз національній безпеці України, і як ми зазначали вище, особливу стурбованість викликають загрози прикордонній безпеці, які пов'язані із дестабілізацією політичної, економічної, гуманітарної ситуації в Україні, що спричинена відсутністю чіткої, виваженої державної політики у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, що стало причиною дестабілізації політичної, економічної та гуманітарної ситуації в Україні, розвитку сепаратизму, терористичних проявів, втрати контролю над частиною державного кордону України, анексії Автономної Республіки Крим Російською Федерацією та розпаду збройного конфлікту в східних регіонах України.

Оскільки Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, саме на неї законом покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України, протидія незаконній міграції на державному кордоні України, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом тощо. Реалізація закріплених законом функцій – це за своєю суттю оперативно-службова діяльність Державної прикордонної служби України.

Однією з особливостей, що притаманні функціям Державної прикордонної служби України, є динамічний характер їхнього розвитку. Це означає, що деякі з них можуть зникати у зв'язку із втратою потреби в них, окремі, навпаки, виникають у зв'язку із вимогами часу. Такі динамічні зміни потребують і

певної реорганізації ДПС, впровадження нових форм та методів управління органами Державної прикордонної служби України.

Сьогодні основні завдання Державної прикордонної служби України визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України» [3]. Умовно, ці завдання можна поділити на:

- а) охоронні;
- б) контролюючі;
- в) завдання щодо взаємодії;
- г) превентивні;
- д) інформаційні.

Окрему увагу слід звернути на ті повноваження ДПС, які безпосередньо спрямовані на забезпечення прикордонної безпеки держави, як ключового елемента забезпечення національної безпеки. Серед них: припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України; припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України; здійснення прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів в разі наявності належно оформлених документів після проходження ними митного та інших видів контролю; контроль за дотриманням прикордонного режиму; встановлення режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду; участь у взаємодії із Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав тощо [3].

Окрім того, законом закріплено достатньо широкий перелік прав ДПС, реалізація яких дозволить забезпечити надійну охорону державного кордону та взагалі сприяти підвищенню рівня національної безпеки. Так, статтею 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» безпосередньо визначено, що Державна прикордонна служба з метою забезпечення національної безпеки України має право здійснювати контрольований (під оперативним контролем) пропуск

через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними, перевіряти в осіб, які прямують через державний кордон України, документи на право в'їзду в Україну або виїзду з України, здійснювати адміністративне затримання осіб, які незаконно перетнули державний кордон України, здійснювати особистий огляд затриманих, а також проводити в установленому порядку огляд українських та іноземних невійськових суден, що допустили порушення законодавства під час плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, а також під час стоянки суден у портах України, а також здійснювати розвідувальні, контррозвідувальні та оперативно розшукові заходи згідно із законами України [3].

Варто зазначити, що у зв'язку з докорінною зміною безпекової ситуації що відбулася через військову агресію Російської Федерації проти України, розпал збройного конфлікту в східних регіонах України, що призвів до різкого зростання терористичної та розвідувально-диверсійної діяльності сепаратистських угруповань, виникла необхідність у перегляді повноважень ДПС та розширення її оперативних можливостей.

Першим кроком на шляху до змін стало прийняття низки нормативних актів що регулюють питання забезпечення національної безпеки, функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки [7, 8]. Одним із найбільш значущих та важливих кроків у цьому напрямку стало розроблення та схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України [9].

Основними завданнями зазначеної Стратегії є: створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури (інформаційної, оперативної, технічної та фізичної складових частин системи охорони державного кордону), формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування, модернізація системи управління Держприкордонслужби та удосконалення взаємодії з іншими органами, що входять до

складу сектору безпеки і оборони, розширення прикордонного та міжнародного співробітництва, посилення системи безпеки державного кордону, у тому числі шляхом побудови системи охорони державного кордону на східній та південній ділянці тощо.

Аналізуючи пріоритетні завдання, визначені Стратегією розвитку Державної прикордонної служби, можна зробити висновок, що вони, насамперед мають на меті не тільки модернізацію самої ДПС України, але й більш глобальні перспективні завдання, такі як забезпечення мирного розвитку Української держави шляхом подолання наслідків російської агресії та мінімізації загроз державному суверенітету, відновлення територіальної цілісності України, розширення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки і передбачають її поетапний розвиток.

Перший етап має бути завершений до кінця 2017 року. На цьому етапі пріоритетними напрямами розвитку ДПС, як ключового суб'єкту забезпечення національної безпеки, мають стати: удосконалення системи охорони та підвищення рівня захисту державного кордону України з Російською Федерацією з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз; модернізація та впровадження сучасних інформаційних технологій в систему управління та забезпечення захисту інформаційних ресурсів, завершення процедур делімітації і демаркації державного кордону України; поглиблення міжнародного співробітництва у питаннях охорони державного кордону України формування прикордонних підрозділів швидкого реагування, а також розширення повноважень оперативних органів Державної прикордонної служби України, формування дієвого механізму оперативного співробітництва та обміну інформацією з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення безпеки державного кордону; удосконалення системи прикордонного контролю за допомогою підсистем із функціями обробки інформації про осіб, які перетинають державний кордон України, та їх паспортних документів

із використанням електронних носіїв інформації, зокрема з функцією біометричного контролю, удосконалення системи кадрового, матеріально-технічного забезпечення і т. ін [6].

Другий етап (до кінця 2020 р.) передбачає обладнання державного кордону України з Російською Федерацією сучасними засобами технічного спостереження та контролю, завершення формування прикордонних підрозділів швидкого реагування; побудову спільної системи оперативної охорони державного кордону України з державами – членами Європейського Союзу: Республікою Польща, Словацькою Республікою, Румунією та Угорщиною, а також із Республікою Молдова; впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю та систему підготовки особового складу; завершення модернізації системи зв'язку та інформатизації, оновлення та модернізації корабельно-катерного складу Морської охорони Державної прикордонної служби України та парку авіаційної техніки, запровадження безпілотних авіаційних систем та безпілотних плавальних засобів для охорони державного кордону України; забезпечення інформаційної інтеграції відомчої системи висвітлення надводної обстановки на морській ділянці державного кордону України в загальнодержавну автоматизовану систему висвітлення надводної та підводної обстановки вздовж морського узбережжя України; забезпечення готовності Державної прикордонної служби України до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону України після відновлення територіальної цілісності України [6].

Підсумовуючи вищевикладене можна констатувати, що виконання жодного з вищезначених завдань та реалізація перспективних напрямів розвитку Державної прикордонної служби неможливі без удосконалення існуючої системи взаємодії, забезпечення координації та налагодження постійної співпраці між правоохоронними органами як всередині держави, так і їх міжнародного співробітництва у процесі прийняття та реалізації нормативно-правових актів та управлінських рі-

шень з питань забезпечення національної безпеки; налагодження ефективної взаємодії з місцевим населенням, громадськими формуваннями; структурної оптимізації і більш раціонального використання особового складу в інтересах національної безпеки; модернізації системи управління ДПС України; своєчасного впровадження та використання сучасних інформаційних технологій в діяльності ДПС України; розробки та запровадження ефективної системи прогнозування, виявлення та протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам на державному кордоні; удосконалення інформаційного, матеріально-технічного забезпечення ДПС України; ефективної підготовки та перепідготовки особового складу ДПС з урахуванням загроз прикордонній безпеці тощо.

З метою ефективного функціонування та подальшого розвитку ДПС особливу увагу слід звернути, також, на необхідність систематичного аналізу ефективності функціонування прикордонної служби з подальшим інформуванням громадськості про діяльність ДПС та її кадрового складу. Адже саме аналіз ефективності діяльності допомагає поліпшити її якість, а інформування громадськості посилює відповідальність та підвищує прозорість діяльності відомства.

Враховуючи вищевикладене сподіваємося, що визначене на законодавчому рівні місце Державної прикордонної служби України в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки та закріплені повноваження, дозволять забезпечити його оптимальне функціонування та ефективну реалізацію покладених на нього завдань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. К. : НІСД, 2015. 58 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Офіційний Вісник України. 2003. № 29. Ст. 1433.

3. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661–IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

4. Про прокуратуру України : Закон України від 05.11.1991 № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793.

5. Садовский В. Н. Проблемы философского обоснования системных исследований // Системные исследования : Методологические проблемы. – М. : Наука, 1984. С. 32–51.

6. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/418.html> (дата звернення: 21.09.2017).

7. Стратегія національної безпеки : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 29.09.2017).

8. Концепція інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 1149-р // Урядовий кур'єр. 11.11.2015. № 210.

9. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р // Офіційний вісник України. 2015. № 94. Ст. 3227.

Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 152–158. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf

З'ясовується місце і ролі Державної прикордонної служби України у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Визначено повноваження, що безпосередньо спрямовані на забезпечення національної безпеки, а також окреслено стратегічні перспективні завдання українського прикордонного відомства.

Михайлова Ю.О. Роль и место Государственной пограничной службы в системе субъектов обеспечения национальной безопасности Украины

Выясняется место и роль Государственной пограничной службы Украины в системе субъектов обеспечения национальной безопасности государства. Определены полномочия, непосредственно направленные на обеспечение национальной безопасности, а также очерчены стратегические перспективные задачи украинского пограничного ведомства.

Mikhailova Yu.O. The Role and Place of the State Border Service in the System of Subjects of National Security of Ukraine

The article explores place and role of the State Border Service of Ukraine in the system of the subjects that maintain national security. It defines its powers aimed directly at the maintenance of national security, and lines out perspective strategic tasks of the Ukrainian border agency.