

жорсткими регламентами й санкціями, адміністративними ресурсами та важелями впливу, і врешті-решт, комплексом колективних ресурсів, що застосовуються від імені і в інтересах усього народу країни. Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, який приймає політичні рішення, має відповідати характеру інтересів і пріоритетів особи, суспільства, держави загалом.

Перспективи використання результатів дослідження: запропонований методичний підхід як один із компонентів може бути застосований при підготовці магістрів у дослідженні феномену сучасних технологій підготовки та прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки держави, які донині залишаються малодослідженими, але є принциповими.

Список використаних джерел

1. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. - М. : АСТ : АСТ Москва: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. - 220 с.
2. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов ; за заг. ред. Г. П. Ситника : у 3 ч. Ч. 2 : Методологічні основи державного управління національною безпекою. - К. : НАДУ, 2009. - 240 с.
3. Конституція України від 30 верес. 2010 р. № 20-рп. - Режим доступу : www.president.gov.ua/content/constitution.html
4. Закон України про основи національної безпеки України. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/964-15
5. Стратегія національної безпеки України. - Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/14824.html
6. Закон України про засади державної мовної політики. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5029-17
7. Дегтярев А. А. Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. - М. : КДУ, 2004. - 416 с.

Михайло Плахотний,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Становлення Державної прикордонної служби України в системі забезпечення національної безпеки

Досліджується історія створення та становлення Прикордонних військ (згодом - Державної прикордонної служби) України. Аналізується її роль та місце в системі забезпечення національної безпеки з визначенням основних сфер діяльності. Розглядаються державно-управлінський та історичний аспекти розвитку Прикордонної служби.

Ключові слова: Прикордонні війська, Державна прикордонна служба України, охорона та захист кордонів, національна безпека, система забезпечення національної безпеки України.

Study the history of creation and development of the Border Guard Troops (later - State Border Service) of Ukraine. Analyzed its role and place in the system of ensuring the national security with definition of the main areas of activity. Consider the administration and historical aspects of the Border Service.

Key words: Border Guard Troops, State Border Service of Ukraine, security and protection of borders, national security, system of ensuring the national security of Ukraine.

Постановка проблеми. Одним із основних напрямів державної політики з питань забезпечення національної безпеки та суверенітету держави є охорона її кордону, від недоторканності якого залежить збереження економічної, політичної та територіальної цілісності країни.

Для всебічного дослідження державно-управлінських аспектів охорони та захисту кордонів України необхідно проаналізувати історичні аспекти створення, становлення й розвитку Прикордонних військ (ПВУ) - Державної прикордонної служби України (ДПСУ), розглянути основні етапи формування прикордонних структур, узагальнити набутий багатий вітчизняний досвід, що дасть змогу удосконалити роботу прикордонних та інших правоохоронних структур [1], виробити основні напрями подальшого розвитку її діяльності.

Трансформаційні процеси сучасного світу зумовили появу нових загроз національним інтересам України в її прикордонному просторі [2]. Серед них: контрабанда, незаконна міграція, діяльність транскордонних (транснаціональних) злочинних угруповань, інші види порушень законодавства України з прикордонних питань, а також окремі випадки корупції на державному кордоні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Надзвичайна актуальність цих проблем зумовлює значний інтерес науковців. Дослідженню питань прикордонної безпеки присвячено праці О.В.Ананьїна [2], О.С.Бодрука [3], В.М.Грубова [4], М.І.Кабачинського [5], В.А.Кириленка [6], М.М.Литвина [7], А.В.Махнюка [8], О.Г.Мельникова [1], А.С.Сіцинського [9], П.А.Шишоліна [10], які проаналізували негативні впливи незаконної міграції й контрабанди та дії прикордонників щодо боротьби з ними. Загрози національній безпеці в умовах глобалізації, значна кількість яких концентрується на кордоні, досліджували І.В.Смаглюк і Г.Ф.Костенко [11, с. 17-24], а Б.В.Лейда розглянув прикордонні аспекти попередження воєнної загрози для України [12, с. 37-40].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим актуальною залишається проблема чіткого визначення основних чинників прикордонної безпеки, яка досягається через політичні, організаційно-пра-

вові, економічні, військові, розвідувальні, оперативно-технічні, екологічні, санітарні, карантинні та інші заходи.

Формування цілей статті. Метою даної статті є дослідження актуальних державно-управлінських та історичних аспектів створення, становлення й розвитку Державної прикордонної служби України в системі забезпечення національної безпеки, вироблення основних напрямів подальшого розвитку її діяльності.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що Прикордонні війська створювалися відразу ж після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. Їх формування здійснювалося на основі з'єднань і частин Західного прикордонного округу КДБ СРСР, який дислокувався на території України й охороняв державний кордон та економічну зону колишнього Союзу РСР.

Внаслідок державно-територіального розмежування колишніх радянських республік Україна залишилася без сформованих кордонів на південних, східних і північних рубежах (5053,24 км - 72,26% загального кордону), прикордонної інфраструктури і, як наслідок, фактично відкритою для безконтрольного і незаконного переміщення через кордон громадян і транспортних засобів, поширення різного роду контрабанди. За таких обставин у прикордонні різко активізувалася діяльність злочинних та екстремістських груп.

Розвиток цих процесів був надзвичайно швидкоплинним, і тому більшість зазначених проблем почала становити загрозу не лише прикордонній, а й загалом національній безпеці держави. Стало очевидним, що ігнорувати їх більше не можна, адже прикордонні конфлікти могли перерости в міждержавні, спричинити порушення територіальної цілісності, уповільнення економічного розвитку, виникнення соціальних, екологічних, культурних та інших загроз національній безпеці [5]. Тому в той час одним із першочергових завдань стало забезпечення охорони державного кордону, розвиток прикордонних структур, будівництво та комплектування Прикордонних військ, які у 2003 р. були реформовані в Державну прикордонну службу України. Аналіз її створення і будівництва дає змогу виділити шість основних етапів.

Перший - етап формування і становлення (24 серпня 1991 р. - початок 1992 р.) мав на меті створення Прикордонних військ України, організацію охорони державного кордону, напрацювання нормативно-правової бази їх функціонування, комплектування і проходження служби, створення й становлення організаційно-штатної структури Державного комітету у справах охорони державного кордону (Держкомкордон). 12 січня 1992 р. військово-вслужбовці ПВУ присягнули на вірність народові України.

Другий етап (1992 р. - кінець 1993 р.) - розгортання, формування нових з'єднань і частин, організація ними прикордонного контролю на кордоні з Молдовою, Росією, Білорусією, нарощення зусиль для охорони мор-

ської ділянки, законодавче забезпечення розвитку кордону і будівництва військ. У березні 1992 р. почалися бойові дії між військовими формуваннями Молдови та Придністров'я, що створювало загрозу життю і здоров'ю громадян України і нормальній життєдіяльності населення на територіях прилеглих до державного кордону. У зв'язку із загостренням обстановки Президент і Кабінет Міністрів України (КМУ) в березні 1992 р. вказали Держкомкордону та іншим правоохоронним структурам на необхідність терміново організувати охорону цієї ділянки державного кордону, створити робочу групу з метою встановлення постійного контролю за обстановкою [13, с. 20, 22]. З метою підготовки власних кадрів створено Інститут Прикордонних військ України (м. Хмельницький).

Третій - етап розбудови (січень 1994 р. - кінець 1999 р.) - виконання заходів, передбачених довгостроковою Комплексною програмою будівництва державного кордону України від 16 грудня 1993 р. № 596/93 на 1994-2000 рр., формування й затвердження принципів охорони державного кордону та завдань Прикордонних військ, створення системи управління та охорони ділянок кордону, удосконалення законодавства про державний кордон, систему управління, структуру ПВУ тощо. Основні сили та ресурси в цей період були спрямовані на розбудову україно-молдовського кордону. На кордоні з Росією та Білорусією зусилля спрямовувалися на здійснення контрольних функцій у тимчасово обладнаних пунктах пропуску та оперативне прикриття лінії державного кордону [2]. За 1997 р. проведено роботу з виконання перспективного підходу до контрактної системи комплектування військ. Протягом 1998 р. було започатковано процес делімітації сухопутної ділянки державного кордону між Україною і Росією. Відбувся певний прогрес у завершенні делімітації українсько-молдовської ділянки державного кордону, завершено делімітацію державного кордону з Білорусією. Продовжувалася процес договірно-правового оформлення кордону з Румунією. Поглиблювалася співпраця з прикордонними відомствами Литви, Латвії, Німеччини, Франції, США та Туреччини, а також низкою впливових міжнародних організацій.

Четвертий - етап реформування (початок 2000 р. - березень 2003 р.) - переосмислення ролі й місця ПВУ в системі держави, підготовка законодавчої бази з реорганізації Держкомкордону в правоохоронну структуру спеціального призначення, завершення створення оптимальної структури органів управління та охорони кордону. У 2000 р. було сплановано й проведено 14 прикордонних та спільних операцій, які дали змогу виявити динаміку й специфіку контрабандної та іншої злочинної діяльності.

П'ятий етап (з 3 квітня 2003 р. - 2006 р.) передбачав реорганізацію Прикордонних військ у Державну прикордонну службу, перехід прикордонного відомства із суто військової структури до правоохоронного органу спе-

ціального призначення. Поетапне реформування ПВУ було передбачено "Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 р." від 16 листопада 2000 р. № 1241. На її виконання 3 квітня 2003 р. було прийнято Закон України "Про Державну прикордонну службу України", який набув чинності 1 серпня 2003 р. [14, с. 208]. Створення ДПСУ як правоохоронного органу спеціального призначення відповідало вимогам часу і дозволило підвищити рівень захищеності національних інтересів України на державному кордоні.

Шостий - етап модернізації (з 2006 р. і дотепер). У 2006-2007 рр. Президентом та КМУ прийнята низка документів стратегічного значення, якими передбачено суттєві зміни в організації функціонування ДПСУ, побудова сучасної інтегрованої системи охорони кордону та підвищення рівня прикордонної безпеки загалом. Виконання вимог цих документів передбачає завершення договірно-правового оформлення державного кордону, розвиток його інфраструктури відповідно до стандартів Європейського Союзу (ЄС), створення належних умов для учасників міжнародного руху та ефективної роботи контрольних служб, інженерного облаштування кордону поза пунктами пропуску тощо [2].

Безперечно, ключовим слід визнати перший етап процесу створення і будівництва ПВУ, коли проходило їх становлення, напрацювання нормативно-правової бази, формування організаційно-штатної структури Держкомкордону тощо.

Аналіз перших п'яти етапів дає змогу зробити висновок, що в умовах глобальних світових трансформацій ефективно діяти старими методами стало неможливо. Незважаючи на те, що низка загроз набула невійськових форм, вони не стали менш небезпечними для національної безпеки України. У 1991-2006 рр. відбувся розвиток прикордонної інфраструктури, технічного оснащення, налагоджено співпрацю з органами державної влади в прикордонних областях щодо облаштування кордону, розпочато заходи з демаркації ділянки україно-молдовського кордону. Заходи у сфері прикордонної безпеки як у двосторонньому, так і багатосторонньому форматі вдалося вивести на міжнародний рівень, реалізувати низку спільних проектів з ЄС та США.

На шостому етапі реалізовано комплекс заходів з договірно-правового оформлення державного кордону; укладено міжнародні угоди двостороннього та багатостороннього характеру, здійснено реформування прикордонного відомства України: проведено організаційно-структурні зміни, реорганізовано систему управління, запроваджено систему управління ризиками та кримінальним аналізом, реформовано Морську охорону, здійснено перехід до повного комплектування персоналом на контрактній основі, реформовано систему підготовки персоналу, оптимізовано систему логістики, певною

мірою проведено технічне переоснащення підрозділів кордону відповідно до потреб сьогодення. Подальше підвищення рівня захищеності національних інтересів на державному кордоні з державами-членами ЄС забезпечували заходи з упорядкування діяльності пунктів пропуску та спрощення візового режиму, що сприяло зростанню пасажирського і вантажного потоків, відбулося значне підвищення ефективності протидії сучасним загрозам - контрабанді, торгівлі наркотиками, незаконній міграції, загрозі тероризму тощо. Спостерігалася всебічна державна підтримка ініціатив ДПСУ у сфері прикордонної безпеки.

Також шостий етап продемонстрував, що належний рівень прикордонної безпеки країни в сучасних умовах може досягатися спільними діями прикордонних служб суміжних країн по обидва боки кордону. Зокрема, ефективними виявилися заходи із спільного контролю в пунктах пропуску, спільне патрулювання лінії державного кордону, створення спільних консультаційних пунктів, обмін оперативною інформацією, спільні операції в рамках діяльності Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (Frontex) [2].

Сьогодні прикордонне співробітництво виступає складовою сучасної концепції європейської інтеграції, його економічні, інституційні та міжнародно-правові засади в ЄС є дієвими й опрацьованими з теоретичної та практичної точок зору. Подальше вдосконалення роботи ДПСУ в рамках Порядку денного асоціації Україна - ЄС, а також конструктивна взаємодія з такими структурами ЄС, як Frontex та Місія Європейської Комісії з питань прикордонної допомоги Україні та Молдові EUBAM сприятиме інтеграції України до ЄС та системи європейської безпеки.

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У сфері прикордонної безпеки має використовуватися досвід європейських країн, проте він потребує ретельного опрацювання. Українському кордону притаманний вплив специфічних чинників: наявність спільного кордону з ЄС (1390,742 км), міжнародних транспортних коридорів, незавершеність договірно-правового оформлення окремих ділянок кордону, питання щодо розмежування виключних (морських) економічних зон з Росією та Румунією, неповна урегульованість придністровського конфлікту, потенційна активність транскордонних (транснаціональних) злочинних угруповань. Практичними пріоритетами відносин із Росією у сфері прикордонної безпеки мають стати демаркація сухопутного кордону та співпраця у сфері охорони кордонів, реалізація режиму реадмісії, спільна протидія нелегальній міграції та контрабанді тощо. Загалом мають бути визначені пріоритети державної політики з підвищення рівня прикордонної безпеки, на основі яких потрібно виробити стратегію участі України в розширенні майбутнього кордону об'єднаної Європи, де український кордон може стати зовнішнім.

У сфері прикордонної безпеки особливу увагу слід приділяти закріпленню й чіткому розмежуванню завдань і функцій державних органів та громадських організацій щодо захисту національних інтересів держави у прикордонному просторі, а також виконанню міжнародних зобов'язань у сфері прикордонної безпеки та створенню дієвих відомчих і міжвідомчих механізмів взаємодії [2].

Також необхідно підвищувати загальний рівень професіоналізму фахівців СБУ, МВС, ДПСУ, Держмитслужби, інших структур, відповідальних за прикордонну безпеку, забезпечити їх повну деполітизацію; наполегливо протидіяти корупції в правоохоронній та безпековій сфері; здійснювати подальше будівництво державного кордону та його інфраструктури відповідно до європейських стандартів з урахуванням українських реалій.

Загалом дослідження діяльності ДПСУ потребує більш глибокого аналізу в найближчому майбутньому як із позиції державного управління, так і в контексті забезпечення національної безпеки України.

Для подальшого впровадження ефективних методів з реалізації державної політики України у сфері охорони кордону як важливої складової національної безпеки необхідне проведення нових фундаментальних незалежних досліджень, а також організація комплексного наукового супроводу всього процесу захисту національних інтересів України на державному кордоні.

Список використаних джерел

1. *Мельников О. Г.* Діяльність Державної прикордонної служби України як складова системи національної безпеки / О. Г. Мельников // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - Вип. 1 (35). - С. 151-161.
2. *Ананьїн О. В.* Прикордонна безпека України в сучасних умовах / О. В. Ананьїн // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісн. : зб. наук. пр. Спецвипуск / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, УАН ; голов. ред. В. М. Вашкевич. - К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. - С. 517-521.
3. *Бодрук О. С.* Структура воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія / О. С. Бодрук. - К. : НІПМБ, 2001. - 300 с.
4. *Грубов В. М.* Європейська колективна безпека в умовах глобалізації: ліберальна парадигма : монографія / В. М. Грубов. - К. : Фада, 2007. - 504 с.
5. *Кабачинський М. І.* Становлення та розбудова Прикордонних військ України в 1991-2003 роках: історичний аспект : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Кабачинський Микола Іллч / Чернівець. нац. ун-т. - Чернівці, 2006. - 586 с.
6. Теоретичні основи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону (у контексті завдань національної безпеки України у прикордонній сфері) : монографія / В. А. Кириленко,

В. П. Городнов, М. М. Литвин, Д. В. Іщенко. - Хмельницький : НАДПСУ, 2009. - 472 с.

7. *Литвин М. М.* Інтегрований прикордонний менеджмент у сучасних умовах / М. М. Литвин // Наука і оборона. - 2010. - № 2. - С. 3-7.

8. *Махнюк А. В.* Методика профілювання ризиків в Державній прикордонній службі / А. В. Махнюк // Зб. наук. пр. : Серія військові та технічні науки. - Хмельницький : НАДПСУ, 2010. - № 53. - 109 с.

9. *Сіцінський А. С.* Державна прикордонна служба як правоохоронний орган спеціального призначення / А. С. Сіцінський // Статистика України. - 2003. - № 4 (23). - С. 48-52.

10. *Шишолін П. А.* Підвищення ефективності оперативно-службової діяльності ПВУ з протидії нелегальній міграції : дис. ... канд. військ. наук : 20.01.04 / Шишолін Павло Анатолійович. - Хмельницький, 1997. - 212 с.

11. *Смаглюк І. В.* Глобальні проблеми як виклики національній безпеці / І. В. Смаглюк, Г. Ф. Костенко // Зб. наук. праць. - Хмельницький : Академія ПВУ, 2002. - № 20. - Ч. 2. - С. 17-24.

12. *Лейда Б. В.* Прикордонні аспекти попередження воєнної загрози для України / Б. В. Лейда // Зб. наук. пр. - Хмельницький : Академія ПВУ, 2000. - № 14. - Ч. 2. - С. 37-40.

13. Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова : Указ Президента України від 17 берез. 1992 р. № 158 ; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 1992 р. № 162-р // Державний кордон України : зб. док. за 1992 р. - К. : Держкомкордон, 1993. - С. 20, 22.

14. Закон України про Державну прикордонну службу України // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 27. - С. 208.