

П. А. Шишолін,

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, перший заступник голови Державної прикордонної служби України – директор Департаменту охорони державного кордону, генерал-полковник

Поняття і сутність прикордонної діяльності, її місце та роль у системі національної безпеки

Розглянуто окремі питання теорії прикордонної діяльності, надано авторське визначення її суб'єктів та об'єктів, визначено основні пріоритети прикордонної діяльності з урахуванням наслідків політичної кризи в Україні.

В умовах загострення політичної кризи, розвитку терористичної діяльності, які загрожують збереженню територіальної цілісності та незалежності України, значно зростає роль і місце прикордонної діяльності в системі національної безпеки. Розвиток прихованої агресії Російської Федерації проти України виявив обмежені можливості й перспективи використання Концепції інтегрованого управління кордонами, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2031-р від 27 жовтня 2010 р.

Це особливо стосується ефективності співробітництва, обміну оперативною та аналітичною інформацією, спільного несення служби з охорони державного кордону, подальшого спрощення процедур паспортного контролю на українсько-російській ділянці державного кордону. З підписанням політичної та економічної частин договору з Європейським Союзом загострюються протиріччя в прикордонному та економічному співробітництві України з державами – членами Митного союзу.

Зазначені особливості потребують переосмислення змісту прикордонної діяльності з метою пошуку нових ефективних механізмів, методів і способів виконання завдань з охорони державного кордону, організації служби в пунктах пропуску та управління наявними в суб'єктах інтегрованого управління кордонами силами, засобами та відповідними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання підтримання національної безпеки в прикордонному секторі досліджувалися М. М. Литвином, А. В. Липканом, А. В. Махнюком, К. Г. Наумік, Г. П. Ситником та ін. У дослідженнях перелічених учених концептуально сформовані поняття змісту прикордонної безпеки, інтегрованого управління кордонами, визначено їх суб'єкти та об'єкти, термінологічний апарат загроз і ризиків, узагальнені фактори й параметри, які чинять негативний вплив на стан національної безпеки України.

Однак на сучасному етапі розвитку українського суспільства прикордонна діяльність як самостійний напрям державного управління, її суб'єкти та об'єкти залишаються недостатньо дослідженими. Окремі висновки з розвитку останніх подій на східних і південних ділянках державного кордону, здобутий практичний досвід протидії організованим терористичній та іншій злочинній діяльності на державному кордоні змушують переосмислювати основні пріоритети діяльності суб'єктів підтримання національної безпеки України.

Метою статті є визначення сутності прикордонної діяльності, її суб'єктів та об'єктів, а також пріоритетних напрямів її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Виконання завдань з охорони державного кордону можна вважати одним з пріоритетних напрямів діяльності держави. Згідно зі статтею 17 Конституції України, «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими

функціями держави, справою всього Українського народу» [1].

Україна має найбільшу серед європейських країн площу території (603,7 тис. км²) та протяжність державного кордону (6992,982 км). Вона здійснює охорону державного кордону з Російською Федерацією, Республікою Білорусь, Молдовою, Польщею, Румунією, Угорською та Словацькою Республіками й на Чорному морі – з Туреччиною. Для пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів функціонують 266 пунктів пропуску та пунктів контролю. Тривають заходи з розбудови мережі місцевих пунктів пропуску для задоволення потреб у перетині кордону мешканцями прикордоння.

На відміну від держав Європейського Союзу, прикордонним відомством України здійснюється охорона 100% протяжності державного кордону. Наприклад, в Угорщині з 2242 км державного кордону охороняються лише 136,7 км, що значно менше ділянок відповідальності багатьох органів охорони державного кордону України. Так, Харківський прикордонний загін охороняє ділянку державного кордону довжиною 315,5 км, Луганський – 756 км. За умови вступу України до ЄС протяжність зовнішніх кордонів скоротиться лише на 35% [2, с. 10].

Нерівнозначність фізико-географічних умов пролягання державного кордону можна оцінити за допомогою співвідношення реальної протяжності державного кордону та периметра круга, площа якого дорівнює площі території держави. Зазначені співвідношення становлять: для України – 2,5, для Румунії – 1,2, для Республіки Польща – 1,8, що яскраво ілюструє складність і масштаби прикордонної діяльності в Україні та обмежені можливості імплементації досвіду охорони державного кордону інших держав [2, с. 12].

Можна погодитися з думкою Г. П. Ситника, що система національної безпеки – це складна, багаторівнева, соціальна, відкрита система, здатна до самовдосконалення. Її суб'єктами можуть бути органи державного управління, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, засоби масового інформування; об'єктами – матеріальні та духовні цінності й інтереси особи, суспільства і держави [3, с. 199].

Стан національної безпеки певною мірою залежить від ефективності використання державних механізмів у прикордонній сфері. Прикордонну сферу можна розглядати як специфічну галузь міждержавних і внутрішньо-суспільних відносин, які стосуються питань договірно-правового оформлення державного кордону, підтримання правовідносин на ньому, а також особливу галузь діяльності суб'єктів державного управління з реалізації прикордонної політики [4, с. 15].

У сучасному українському суспільстві неможливо виділити жодну галузь науки, установу правоохоронної, господарської чи іншої діяльності або жодну людину, яких не стосувались би питання національної безпеки. На думку О. Г. Данільяна, «теорія національної безпеки – це наука, яка поєднує в собі прикладні аспекти соціальних,

воєнних, гуманітарних, технічних, психологічних, біологічних та інших наук з метою дослідження сутності, змісту, методів, форм і засобів забезпечення безпеки особистості і соціальних спільнот різного рівня» [5, с. 7].

В основі гарантування національної безпеки перебувають інтереси особи, суспільства й держави. Вони являють собою усвідомлені потреби, бажання, підкріплені спонукальними мотивами до їх реалізації, або реальний мотив соціальних дій. В. А. Ліпкан відмічає два основні підходи до розуміння національних інтересів у підтримання національної безпеки: світоглядний – визнання потреб нації у власному розвитку (зміна інтересів відповідно до реалій часу) та інституційний – необхідність закріплення у праві не лише механізму забезпечення національних інтересів, а й конкретне визнання останніх нормами права [6, с. 23].

У сучасних наукових джерелах прикордонна безпека розглядається як ступінь захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави в її прикордонній сфері, тобто такий стан суспільних взаємовідносин, коли суспільству, державі та особі не завдається шкоди, а, навпаки, створюються умови для реалізації їхніх інтересів, пов'язаних зі свободою пересування через державний кордон, оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомірна діяльність з усунення причин їх виникнення. Вона забезпечується шляхом реалізації комплексу правових, організаційних, режимних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, спеціальних та військових заходів, спрямованих на захист об'єктів прикордонної безпеки (державного суверенітету, територіальної цілісності, економічного потенціалу держави) [4, с. 15].

Підтримання прикордонної безпеки може передбачати: ефективне державне управління господарським і соціальним життям суспільства, узгодження інтересів усіх соціальних суб'єктів, недопущення конфліктів між ними, завчасне запобігання розвитку несприятливих тенденцій суспільного розвитку; своєчасну реакцію на загрози в разі їх появи як усередині суспільства, так і на міжнародній арені [4, с. 11]. Вирішення цього завдання потребує постійного застосування та розвитку певних державних механізмів, методів і функцій державного управління.

До основних загроз у прикордонній безпеці в останні роки були віднесені: незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону; наявність прихованих територіальних претензій до України; тероризм; транс-кордонна організована злочинність (торгівля людьми, організація нелегальної міграції, наркотрафіку, переміщення через кордон зброї, боєприпасів, вибухових та інших небезпечних речовин, культурних цінностей та інших предметів контрабанди) [4, с. 18]. Практично всі ці загрози вже набули фактичного підтвердження.

На відміну від попередніх років, основний вплив на розвиток обстановки у прикордонних регіонах продовжують чинити загрози територіальній цілісності та розвитку тероризму. Досвід проведення в Україні антитерористичної операції показав, що надійність охорони державного кордону невід'ємно пов'язана зі станом національної безпеки. Упродовж березня – червня 2014 р. прикордонними підрозділами було затримано близько 150 російських екстремістів, відмовлено у пропуску через кордон майже 26 тис. та прийнято рішення щодо заборони в'їзду в Україну 225 громадянам Російської Федерації. Отримані численні задокументовані факти порушення східних ділянок державного кордону озброєними групами терористів.

Правоохоронний аспект діяльності прикордонної інституції України полягає в дотриманні чинного законодавства України, імплементації європейських правових норм із прикордонних питань. До основних її правоохоронних функцій можна віднести: протидію злочинам (реалізується кримінально-процесуальними діями та оперативно-розшуковими заходами); протидію адміністративним правопорушенням (здійснюється вжиттям заходів адміністративного примусу); профілактику правопорушень (шляхом застосування заходів для усунення причин та умов, котрі призвели до вчинення правопорушень) [4, с. 23].

Складність обстановки на ділянках державного кордону України потребує використання за єдиним задумом усіх наявних сил, автомобільної техніки, літаків, вертольотів, кораблів та катерів морської охорони, технічних засобів прикордонного контролю, охорони державного кордону й телекомунікації разом майже з усіма суб'єктами державного управління у взаємодії з відповідними органами суміжних та інших держав. Під час реалізації прикордонної політики також потребують розвитку й удосконалення міжнародна співпраця, використання передбачених нормами міжнародного права механізмів міжнародної технічної, фінансової та інших видів взаємної допомоги.

Основними ризиками для прикордонної безпеки України й надалі залишаються: нерегульованість низки питань у сфері управління міграцією, протидії іншим видам протиправної діяльності на державному кордоні; недостатність ресурсів для облаштування державного кордону, розбудови пунктів пропуску через державний кордон, оновлення кількісного та якісного складу технічних засобів та озброєння, які застосовуються в інтересах охорони державного кордону; невирішеність низки питань щодо відведення земель для розвитку прикордонної інфраструктури [4, с. 19].

З урахуванням неможливості вирішення всієї сукупності завдань з підтримання прикордонної безпеки однією державною інституцією в країнах Європейського Союзу були запроваджені компоненти інтегрованого прикордонного менеджменту. Основними серед них можна вважати [4, с. 27]:

- проведення заходів прикордонного контролю осіб у пунктах пропуску згідно з вимогами Шенгенського

кодексу про кордони, включно з аналізом ризиків та проведенням поліцейської розвідки;

- виявлення й розслідування транскордонних злочинів у координації з усіма компетентними правоохоронними органами;
- координація та узгодження діяльності держав-членів, організацій та інших органів Співтовариства і Союзу;
- міжвідомча співпраця з управління кордонами та міжнародна співпраця;
- чотирирівнева модель управління доступом (заходи у третій країні, співпраця із сусідніми країнами, прикордонний контроль, заходи контролю в зонах вільного переміщення осіб, включно з поверненням незаконних мігрантів);
- діяльність спеціального органу Європейського Союзу – Європейської агенції з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах ЄС (FRONTEX);
- розвиток законодавчої та нормативної бази, інституцій, процедур, проведення тренінгів, обміну інформацією, вдосконалення якості людських ресурсів, інфраструктури та необхідного обладнання.

З урахуванням сучасного європейського досвіду Кабінет Міністрів України схвалив «Концепцію інтегрованого управління кордонами», котра передбачає комплекс взаємопов'язаних заходів, які виконуються наділеними певною компетенцією суб'єктами державного управління [7]:

- координація діяльності компетентних державних органів з підтримання безпеки й відкритості державного кордону;
- забезпечення охорони державного кордону, пропуску в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і товарів, провадження інформаційної та оперативно-розшукової діяльності, проведення аналізу ризиків та здійснення запобіжних заходів;
- провадження суб'єктами інтегрованого управління кордонами діяльності із запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) транскордонних злочинів;
- створення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства;
- забезпечення міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва.

Реалізація зазначеної Концепції передбачає такі рівні підтримання прикордонної безпеки: співробітництво з державами, які не мають спільного кордону з Україною; співробітництво з державами, котрі межують з Україною; проведення внутрішньодержавних процедур; охорона державного кордону, дотримання режиму кордону та прикордонного режиму. Державне управління у прикордонній сфері є набагато ширшим, ніж спільна діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами [4, с. 23].

Державна влада являє собою інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, які застосовуються від імені суспільства для захисту й реалізації спільного інтересу,

забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Тому державне управління реалізується через владно-організуючу діяльність, яка узгоджує спільну працю й побут людей з метою досягнення поставлених загальних для суспільства цілей та завдань [8, с. 182].

Погоджуємося з думкою М. М. Литвина, що прикордонна діяльність являє собою передбачений нормами права цілеспрямований процес суб'єкт-об'єктної взаємодії в системі державного управління щодо формування та реалізації прикордонної політики. Вона залежить від рівня її науково-теоретичної розробки, всебічного забезпечення та передбачає виконання набагато більшої кількості завдань, ніж ті, які покладені на прикордонні інституції [9, с. 143].

Суб'єкт управління – це система, наділена певною компетенцією та державно-владними повноваженнями, які дають їй можливість утілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто система, що управляє [8, с. 188]. Отже, під суб'єктом прикордонної діяльності можна розуміти органи державної влади, місцевого самоврядування, громадські та міжнародні організації, які згідно із чинним законодавством та ратифікованими міжнародними угодами наділені компетенцією та державно-владними повноваженнями, що дають їм можливість утілювати свою волю у форму обов'язкових для виконання рішень.

Разом з тим, не можна погодитися з деякими дослідниками стосовно того, що громадяни також можуть бути віднесені до категорії суб'єктів прикордонної діяльності. Так, на підставі Конституції України та Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадяни можуть брати участь в охороні громадського порядку й державного кордону, але така діяльність передбачає попереднє створення громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону [10].

У системі державного управління об'єктом прийнято вважати систему, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління й виконує його рішення, тобто систему, якою управляють [8, с. 189]. Зважаючи на зазначене, об'єктом прикордонної діяльності можна вважати:

- по-перше, вертикаль підпорядкованих органів та підрозділів, наділених певними повноваженнями у сфері прикордонної діяльності;

- по-друге, сукупність методів і функцій державного управління, завдяки яким суб'єкти прикордонної діяльності забезпечують реалізацію громадянами своїх законних прав перетину державного кордону, переміщення через нього транспортних засобів, товарів, вантажів та іншої діяльності, передбаченої прикордонною політикою держави.

Запровадження системи інтегрованого управління кордонами в основному базується на застосуванні правових, організаційних та міжнародних державних механізмів. На нашу думку, трагічні події, що відбулись

у прикордонних районах східних та південних областей України у 2014 р., дають підстави говорити про наявність тісного зв'язку національної безпеки з патріотичним настроєм населення прикордоння. Це потребує додаткового використання у прикордонній діяльності політичних, економічних та соціальних механізмів.

Основними пріоритетами прикордонної діяльності України в сучасних умовах можуть бути:

- розвиток теорії та практики застосування в інтересах гарантування прикордонної безпеки України адміністративно-розпорядчих, економічних, правових та соціально-психологічних методів державного управління для вдосконалення діяльності суб'єктів та посилення їх взаємного зв'язку та управлінського впливу на відповідні об'єкти;

- розширення форм і способів організації взаємодії суб'єктів прикордонної діяльності;

- визначення державних механізмів переходу від здійснення охорони державного кордону до його оборони;

- запровадження трьохланкової системи контролю за якістю прикордонної діяльності в Україні, яка може охоплювати контроль з боку самого суб'єкта, національних і міжнародних експертів та аудиторів, а також поширення форм і методів громадського контролю;

- активізація використання у прикордонній діяльності елементів теорії психології державного управління;

- удосконалення системи освіти шляхом збільшення обсягів навчальних планів та підвищення якості викладання навчальних дисциплін, пов'язаних із теорією та практикою державного управління, юриспруденцією та політологією;

- створення соціальних та економічних стимулів для прискорення розвитку населених пунктів у контрольованих прикордонних районах, що сприятиме усуненню їх залежності від інфраструктури населених пунктів на території суміжних з Україною держав;

- активізація роботи з молоддю та громадськістю, проведення з ними виховних і патріотичних заходів.

Реформування Державної прикордонної служби України в сучасний профільний орган державної влади сектора безпеки та оборони зумовило поступову відмову від військових методів оборони та охорони державного кордону на користь правоохоронних форм оперативно-службової діяльності. Проблеми захисту життєво важливих інтересів держави розглядалися, виходячи лише із загроз невоєнного характеру (така тенденція була характерна для всіх без винятку правоохоронних і силових структур України). Завдання органам охорони державного кордону в можливих збройних конфліктах визначалися лише через залучення їхніх сил та засобів до виконання заходів з територіальної оборони в тісній взаємодії зі Збройними Силами України, але в жодному разі – не як сили, спроможні самостійно вести бойові дії. Проте в разі стрімкого ускладнення соціально-політичної обстановки в прикордонних районах східних та південних областей України та збільшення питомої ваги воєнної загрози

гостро постали саме завдання з організації оборони та охорони державного кордону шляхом відновлення військового потенціалу прикордонного відомства. Воєнні події на південному сході України наглядно продемонстрували необхідність надання пріоритету перегляду механізмів прикордонної діяльності в системі національної безпеки саме в умовах збройного конфлікту.

У контексті сказаного пріоритетними напрямками вдосконалення та розвитку прикордонної діяльності в сучасних умовах повинні стати: внесення змін у чинне законодавство України щодо порядку залучення сил і засобів Державної прикордонної служби України до заходів з територіальної оборони у взаємодії зі Збройними Силами України; організація системи аналізу загроз та ризиків національній безпеці в умовах збройного конфлікту; удосконалення розвідувальної (контррозвідувальної) діяльності на державному кордоні та здійснення спеціальних психологічних операцій серед місцевого населення у прикордонні; визначення напрямів інженерно-технічного облаштування ділянок державного кордону (від розгалуженої мережі блок-постів до системи довготривалих фортифікаційних споруд з використанням новітніх засобів технічної розвідки, спостереження та сигналізації тощо); запровадження в організаційно-штатну структуру органів охорони державного кордону високоманеврених підрозділів, здатних вести самостійні бойові дії; забезпечення органів та підрозділів охорони кордону сучасними зразками озброєння та військової техніки, внесення змін до системи професійної підготовки персоналу відповідно до вимог бойової обстановки та ін.

Обраний Президентом України курс на децентралізацію влади надає нові можливості реалізації зазначених пріоритетів. Передбачені зміни до Конституції України дадуть змогу суттєво вдосконалити прикордонну інфраструктуру, створити сучасні умови життєдіяльності суб'єктів прикордонної діяльності за рахунок збільшення обсягів місцевих бюджетів та підвищення оперативності та відповідальності місцевих органів державної влади за розв'язання місцевих проблем.

Висновки. Прикордонну діяльність можна вважати одним з пріоритетних напрямів державного управління у сфері підтримання національної безпеки. За своєю сутністю її можна вважати набагато ширшою, ніж виконання передбачених нормативно-правовими актами завдань та функцій прикордонною інституцією та суб'єктами інтегрованого управління кордонами.

Прикордонний простір України не має аналогів у Європі, що, безумовно, впливає на масштабність і складність прикордонної діяльності. Це потребує актив-

нішого використання Україною механізмів міжнародної допомоги та співпраці. Загострення обстановки на східних і південних ділянках державного кордону певною мірою відбулося внаслідок недооцінки важливості застосування у прикордонній сфері економічних та соціально-психологічних методів державного управління.

Напрямом подальших досліджень може бути розробка концептуальної моделі прикордонної діяльності визначених чинним законодавством суб'єктів у рамках реалізації прикордонної політики України як в умовах сьогодення, так і на перспективу.

Перелік літератури

1. Конституція України : Закон України № 254к/96 ВР від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. *Наумік К. Г.* Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : [монографія] / К. Г. Наумік, Т. О. Коваль, І. В. Кукин. – Харків : Вид-во ХНЕУ, 2010. – 132 с.
3. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький : Кондор, 2007. – 616 с.
4. *Литвин М. М.* Інтегроване управління кордонами / М. М. Литвин. – Хмельницький : НАДПСУ. – 2012. – 416 с.
5. *Данільян О. Г.* Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / О. Г. Данільян та ін. – Х. : Фоліо, 2002. – 285 с.
6. *Ліпкан В. А.* Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях / В. А. Ліпкан та ін. – К. : Текст, 2006. – 256 с.
7. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2031-р від 27 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-р>.
8. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
9. *Литвин М. М.* Прикордонна діяльність держави: теоретичний аспект / М. М. Литвин // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 1 (30). – 416 с.
10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України № 1835-III від 22 червня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

Надійшла до редакції 18 липня 2014 р.