ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЦЕВЕЛЬОВ ОЛЕГ ЄВГЕНОВИЧ

УДК351.86:355.457>(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ДЕРЖАВНЕ РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку

Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.Є. Цевельов

Науковий керівник – Сіцінський Анатолій Станіславович, доктор наук з державного управління, професор

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ – 2017

АНОТАЦІЯ

Цевельов О.Є. Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку». – Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 2017.

У дисертаційному дослідженні вперше здійснено теоретичне обґрунтування змісту державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, у якому виявлено проблеми державного реагування на загрози національній безпеці України для їх подальшого розв'язання шляхом удосконалення державного реагування у цій сфері, а також розроблення науково-практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, що в сукупності вирішують нагальне завдання політики національної безпеки України, визначене Стратегією національної безпеки України, Воєнною доктриною України, Стратегією розвитку Державної прикордонної служби.

Запропоновано авторське розуміння сутності державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України як організована сукупність державних органів, посадових осіб, об'єднаних єдиними цілями та завданнями щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, спрямованої на захист суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидію зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захист національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму,

Цевельов

забезпечення розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України, та відновлення державного кордону на всій території України.

Визначено та охарактеризовано механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, зокрема організаційний механізм, політичний механізм, правовий механізм, фінансово-економічний механізм, військовий (правоохоронний) механізм; інформаційно-психологічний (ідеологічний) механізм та мотиваційний механізм.

Виявлено проблемні питання державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, зокрема недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо організації оперативно-службової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності у сфері забезпечення безпеки державного кордону України; наявність некваліфікованих керівних кадрів в органах державної влади України, що залучаються до виконання завдань із забезпечення прикордонної безпеки, які володіють старими уявленнями про способи державного та військового управління у сфері безпеки державного кордону України; пасивність влади щодо проведення люстрації в органах сектору безпеки і оборони України; низька ефективність системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України; відсутність взаємодії органів державної влади України з питань забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах зовнішньої агресії; недостатня ефективність діяльності профільних та загальної компетенції органів державної влади, які безпосередньо залучаються до виконання завдань реалізації державної політики забезпечення прикордонної безпеки України тощо.

Установлено джерела наявних та можливих загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону. Серед наявних та можливих

Цевельов

загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону є: намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України; загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних притягань до України; незаконне перетинання державного кордону України великими масами населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України; загроза нападу на персонал та об'єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов'язків з охорони державного кордону; незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин в пунктах пропуску через державний кордон та поза ними та ін.

Теоретично обґрунтовано інтегративний державно-управлінський підхід у сфері безпеки державного кордону, який включає систему заходів, серед яких: створення механізму координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою державного кордону в контексті нових викликів і загроз національній безпеці України; запровадження Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей; визначення загроз у сфері безпеки державного кордону в системі загально-визначених загроз національній безпеці України, з урахуванням положень Європейської інтегрованої системи аналізу ризиків (CIRAM).

Удосконалено заходи організації та здійснення органами державного військового управління завдань щодо забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону, на підставі чого представлено проект рішення Ради національної безпеки і оборони України «План заходів з відновлення

Цевельов

повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей».

Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону у контексті можливості його використання в Україні який свідчить, що її пріоритетним завданням є забезпечення територіальної недоторканості і непорушності державних кордонів шляхом: недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону на місцевості, протидія територіальним претензіям з боку сусідніх держав; організації захисту та охорони державного кордону наявними дипломатичними заходами або (правоохоронними, військовими) силами і засобами; попередження та протидії транскордонній організованій злочинності, насамперед міжнародному тероризму, незаконній міграції, контрабанді зброї і боєприпасів; захисту населення прикордонних регіонів від злочинів транскордонної спрямованості та ін.

Запропоновано пріоритетні напрями та визначено шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації. Зокрема, пріоритетні напрями передбачають реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України; удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону України з врахуванням нових загроз національній безпеці України, зокрема агресії Російської Федерації проти України; розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування.

Визначено політичні, військові та соціальні шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації.

Розроблено авторський проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей, метою якої є реалізація стратегічних завдань національної безпеки, що спрямовані на повне відновлення контролю над

Цевелюв

українсько-російським кордоном в межах Донецької та Луганської областей, створення умов для локалізації та нейтралізації воєнно-політичної кризи у східних і південних регіонах України.

Ключові слова: державне управління, державне реагування, сектор безпеки і оборони, загрози національній безпеці, безпека державного кордону, національна безпека, політика забезпечення прикордонної безпеки, зовнішня агресія.

Список опублікованих праць за темою дисертації

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Цевельов О. Є. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України [Електронний ресурс] / О. Є. Цевельов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 9. – Режим доступу до журналу: http://www.dy.nayka.com.ua.

2. Цевельов О. Є., Жук С. М. Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України у системі національної безпеки / О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 10. – С. 88–90.

3. Цевельов О. Є. Наукові підходи до визначення загроз національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 11. – С. 109–112.

4. Цевельов О. Є. Вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону в умовах ведення «гібридної війни» / О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 16. – С. 137–142.

5. Цевелев О. Е. Анализ механизмов государственного реагирования в вопросах реализации совместных проектов международной технической помощи в сфере безопасности государственной границы / О. Е. Цевелев // Проблемы управление. Научно-практический журнал Академии Управления при Президенте РБ – 2017. – № 3 (65). – С. 162–168.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

6. Цевельов О. Є. Прикордонна безпека – невід’ємна складова

Цевельов

національної безпеки України / О. Є. Цевельов // Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє : матеріали Х міжнарод. наук. - практ. конф. (21 листоп. 2014 р.). – К. : Військ. ін-т Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2014. – С. 305.

7. Цевельов О. Є. Обґрунтування необхідності запровадження системи індикаторів прикордонної безпеки України / О. Є. Цевельов // Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України : VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (10 грудня 2015 р.) / Держ. прикордон. служба України ; Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. – С. 69–70.

8. Цевельов О. Є. Реальні та потенційні загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр наук.-практ. конф. за між нар. участю. (Київ, 26 травня 2017 р.) : у 5 ч. / за аг. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2017. – Ч. 1. : Оцінка якості державної політики. – С. 161–163.

9. Цевельов О. Є. Основи державної політики у сфері забезпечення прикордонної безпеки України / О. Є. Цевельов // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: [Електронний ресурс] : матеріали VIII Міжнар. наук. Інтернет-конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 26 трав. 2017 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 222 с.

10. Цевельов О. Є. Правові механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов // Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації : матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф. (22–23 верес. 2017 р.) – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2017. – С. 257–261.

Праці, опубліковані в інших виданнях

11. Цевельов О. Є. Аналіз механізмів державного реагування на сучасні загрози у сфері безпеки державного кордону: етапи їх формування й реалізації / О. Є. Цевельов // Наука і оборона. – 2017. – № 2 – С. 31–36.

Цевельов

ANNOTATION

Tsevelyov O. The state response to the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine. – Qualification scientific work, manuscript copyright.

Thesis for the degree of Candidate of Science in Public Administration in speciality 25.00.05 «Public administration in the sphere of state security and public order protection». – Khmelnitsky National university of public administration and law, Khmelnitsky, 2017.

In the dissertation thesis for the first time there was made a theoretical analysis of the content of the state response to the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine. Such analysis has defined the problems of the state response to the threats to the national security of Ukraine for their further solving by the means of improvement of the state response in the relevant sphere, working-out of the new scientific-practical recommendations on increasing of effectiveness of realization of the policy in the sphere of security of the state border. The all above mentioned in aggregate fulfills an urgent task of the national security policy of Ukraine, which is defined in the Strategy of the national security of Ukraine, the Military doctrine of Ukraine and the Strategy of development of the State Border Guard Service of Ukraine.

There was suggested an authors understanding of the term «the state response to the threats of the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine» as the organized collectivity (totality) of the state bodies and authorities, united by common aims and tasks in ensuring of security and transparency of the state border, and directed to protect sovereignty, territorial integrity of the country and invulnerability of its state border along its whole length; to counteract the external and internal threats; to protect the national interests within exclusive (maritime) economic zone; to ensure regime of the state border and border regime, to develop international, border and interagency cooperation within the framework of

Цевелйов

acting legislation and to re-establish the state border along its whole length.

There were defined and characterized the mechanisms of the state response to the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine, in particular: organizational, political, legislative (law), financial-economic, military (law-enforcement), informational-psychological, and motivation mechanisms.

There were determined the problematic issues of the state response to the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine. They are as follows: imperfection of the legislative base on the operative-service, counter-intelligence and intelligence activities in the sphere of the state border security ensuring; existence of unqualified (not competent) management staff within the state power bodies, who are involved in execution of the tasks connected with ensuring of security of the state border and who possess old (not up today) knowledge about means of the state and military administration in the sphere of the state border security; passiveness of the state power in executing lustration within the security and defense sector of Ukraine; low effectiveness of the system of integrated border management of Ukraine; absence of cooperation among the bodies of the state power in the sphere of ensuring of national defense and state border protection under conditions of external aggression; not enough effectiveness of activity of the bodies of the state power, which are directly involved into realization of the state policy of ensuring of border security in Ukraine etc.

There were defined the sources of possible and existing threats to the national security of Ukraine in the sphere of security of the state border. Among the possible and existing threats to the national security of Ukraine in the sphere of security of the state border we can differentiate: attempts of some countries to change the state border line or providing the policy of annexation of the part of the state's territory; the threat of upraise of the border conflict with applying of force or the threat of use of force with an aim of territorial dispute resolution regarding Ukraine; illegal crossing of the state border of Ukraine by a huge numbers of frontier inhabitants (refugees) because of eruption of the regional or border conflicts close to the state

border of Ukraine, the threat of an assault on the personnel of the State Border Guard Service of Ukraine with the aim to possess their weapons and ammunition, equipment, other property while fulfilling their duties on the border, illegal and not controlled trafficking of weapons, ammunition, explosives and mass destructive weapons, radioactive substances and drugs via the state border at the border crossing points and beyond.

The integrative state-administrative approach in the sphere of security of the state border was theoretically analyzed. It includes the system of measures, in particular: creation of a mechanism of coordination among the bodies of executive power on all levels, who have competences in the sphere of security of the state border in the context of new threats and challenges to the national security of Ukraine; implementation of the Concept of the complex measures on re-establishment of the full control over the state border of Ukraine within the separated areas of Donetsk and Luhansk regions; defining the threats in the sphere of security of the state border within the system of generally recognized threats to the national security of Ukraine tacking into account the terms of the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM).

There were improved the measures of organization and fulfillment (by the bodies of the state military administrations) of the tasks in the sphere of ensuring of security of the Ukrainian-Russian state border. Based on that the draft of the Decision of the State Security and Defense Council «Plan of actions on re-establishment of a full control over the Ukrainian-Russian state border within the separated areas of Donetsk and Luhansk regions» was worked out.

There was analyzed a foreign experience of realization of the policy of the state response to the threats to national security of Ukraine in the sphere of security of the state border in the context of possibility of its usage in Ukraine. This means that the priority task of such policy should be the assurance of the territorial integrity and inviolability of the state border by means of non-admission and prevention of illegal change of the state borderline on the ground; counteraction of territorial disputes on the part of the neighboring countries; organization of securing and protection of the

state border with the help of all possible diplomatic or law-enforcement (military) means and forces; prevention and combating the cross border organized crimes, in particular international terrorism, illegal migration, trafficking (smuggling) of weapons and ammunition; defending the population of the frontier regions against cross border crimes etc.

The priority directions were suggested and the ways of improvement of the state response on the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine were defined. The priority directions foresee as follows: the reformation of the system of the public administration in the sphere of security of the state border of Ukraine; improvement of legislative assurance of security of the state border of Ukraine tacking into account the new threats to the national security of Ukraine; development of the State Border Guard Service of Ukraine as a military formation.

There were defined the political, military and social ways of improvement of the state response to the threats to the national security in the sphere of security of the state border of Ukraine under conditions of aggression of the Russian Federation.

The authors draft of the Concept of complex measures on re-establishment of the full control over the state border of Ukraine within the separated areas of Donetsk and Luhansk regions was developed. Its aim is to implement the strategic tasks of the national security, which are directed at full re-establishment of control over the state border of Ukraine within the separated areas of Donetsk and Luhansk regions, creation of conditions for location and neutralization military-political crisis in the eastern and southern regions of Ukraine.

Key words: public administration, state response, security and defense sector, threats to the national security, security of the state border, national security, the policy of the national defense ensuring, external aggression.

Цебелов

A list of publishes works on the topic of dissertation

The works, which reflect the main results of the dissertation

1. Tseveliov O. The conditions and factors, which influense the level of security of the state border of Ukraine [electronic source] / O. Tseveliov // Public administration: improvement and development. – 2016. – № 9. – http: //www.dy.nayka.com.ua.

2. Tseveliov O., Zhuk S. Actual issues on insurance of the border security of Ukraine within the system of national security / O. Tseveliov // Investments: practice and experience. – 2017. – № 10. P. 88–90.

3. Tseveliov O. Scientific approaches to defining the threats to national security of Ukraine in the sphere of the state border security / O. Tseveliov // Investments: practice and experience. – 2017. – № 11. – P. 109–112.

4. Tseveliov O. Improvement of the state response to the threats of national security in the sphere of security of the state border under conditions of «hybrid war» / O. Tseveliov // Investments: practice and experience. – 2017. – № 16. – P. 137–142.

5. Tseveliov O. Analysis of the mechanisms of the state response on issues of realization of the joint project of international technical assistance in the sphere of security of the state border / O. Tseveliov // The problems of administration. Practical-scientific journal of the Academy for public administration under the President of the Republic of Belarus – 2017. – № 3 (65). – P. 162–168.

The works, which additionally reflect the scientific results of the dissertation

6. Tseveliov O. Border security – integral part of national security of Ukraine / O. Tseveliov // Military education and science: present and future: materials of the X-th international scientific-practical conference (November 21st, 2014) – K.: Military Institute of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2014. – P. 305.

7. Tseveliov O. Grounding of the necessity to implement the system of indicators of the border security of Ukraine / O. Tseveliov // Educational-scientific provision of the activity of the law-enforcement bodies and military formation of Ukraine: VIII Ukraine-wide scientific-practical conference (December 10th, 2015) /

Цевельов

the State Border Guard Service of Ukraine; B. Khmelnytskyi National academy of the State Border Guard Service of Ukraine. – Khmelnytskyi: 2015. – P. 69–70.

8. Tseveliov O. Actual and potential threats to the national security of Ukraine in the sphere of security of the state border / O. Tseveliov // Public administration: valuable oreintators, standerds of the efficiency and assessment: materials of the Annual Ukraine-wide scientific-practical conference with international involvement: in 5 parts / editors V. Kujbida, A. Savkov, S. Zahorodniuk. – Kyiv: 2017. – Part1.: Assessment of the efficiency of the state policy. – P. 161–163.

9. Tseveliov O. The principles of the state policy in the sphere of assurance of the border security of Ukraine / O. Tseveliov // Public administration in Ukraine: history of the state's formation, challenges and perspectives: [electronic sourse]; materials of the VII International scientific conference, May 26th, 2017 – Odesa, 2017. – 222 h.

10. Tseveliov O. Legal mechanisms of state response to threats to national security in the field of security of the state border / O. Tseveliov // Strategic directions of social and economic development of the state in the conditions of globalization : Materials of the III International scientific conference, (September 22–23th, 2017 p.), Khmelnytskyi university of management and law – Khmelnytskyi: 2017. – P. 257–261 c.

The works, publishes in other resources

11. Tseveliov O. Analysis of the mechanisms of the state response to the present threats in the sphere of security of the state border: stages of their formation and realization / O. Tseveliov // Science and defence. 2017 – № 2 – P. 31–36.

Цовельов

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ…….....16

ВСТУП.....17

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....29

1.1. Поняття та сутність державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.....29

1.2. Характеристика механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.....51

1.3. Аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.....77

Висновки до розділу 1.....104

Список використаних джерел до розділу 1.....106

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....118

2.1. Аналіз проблемних питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.....118

2.2. Загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, можливості України щодо забезпечення прикордонної безпеки в умовах збройної агресії Російської Федерації.....142

2.3. Зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в контексті можливості його використання в Україні.....171

Висновки до розділу 2.....197

Цевельов

Список використаних джерел до розділу 2.....199

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ.....209

3.1. Пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах збройної агресії Російської Федерації…….…….....209

3.2. Шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах збройної агресії Російської Федерації…….....226

3.3. Науково-практичний комплексний підхід до питань відновлення повного контролю над державним кордоном у межах Донецької та Луганської областей.....240

Висновки до розділу 3.....251

Список використаних джерел до розділу 3.....253

ВИСНОВКИ.....256

ДОДАТКИ.....265

Цевельов

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ЄС – Європейський Союз

МОМ – Міжнародна організація з міграції

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

ООН – Організація Об’єднаних націй.

СММ ОБСЄ – Спеціальна моніторингова місія Організації з безпеки та співробітництва в Європі

УВКБ ООН – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців

EUBAM – місія Європейського Союзу з надання допомоги в питаннях кордону з Республікою Молдова та Україною

EUAM – Консультативна Місія Європейського Союзу з реформування цивільного сектору безпеки України

EPIC – Розвідувальний центр Митно-прикордонної варти Сполучених штатів Америки

EURODAC – інформаційна система для сприяння в ідентифікації громадян третіх країн, що подали клопотання про надання статусу біженця в інших державах – членах

TACIS – Програма підтримки виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством, його країнами-членами та Україною

TWINNING – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

FADO – європейська інформаційна система, призначена для валідації, перекладу, нагромадження та швидкого розповсюдження інформації про автентичні та підроблені документи особи, проїзні документи та документи на перебування та штампи ЄС і третіх країн

FRONTEX – Агентство Європейського Союзу з безпеки зовнішніх кордонів

Цевельов

ВСТУП

Актуальність теми. На початку XXI століття спектр загроз і небезпек у сфері безпеки державного кордону істотно розширився, а з анексією Кримського півострову та воєнним конфліктом на сході України тільки загострився. Тому якісний аналіз сучасної воєнно-політичної ситуації на Сході України та створення ефективної системи забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України на підставі осмислення раціональних механізмів підвищення її дієвості здатні сприяти створенню нової системи захисту державного кордону України з Російською Федерацією, як важливої складової гарантування державного суверенітету і забезпечення національної безпеки України з одночасним нарощуванням зусиль спільної оперативної охорони державного кордону з іншими суміжними державами. Це дало б змогу підвищити рівень державної координації та взаємодії його органів та боєздатності структур сектору безпеки і оборони України та їх спроможності з виконання завдань із захисту державного кордону та забезпечення їх готовності до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону після відновлення територіальної цілісності України.

Актуальність дослідження обраної теми визначається необхідністю дотримання інтересів національної безпеки України та вироблення ефективних заходів державного реагування в умовах зміни геополітичної ситуації та європейської інтеграції України. Існування в Європі потужних центрів сили з інтересами, відмінними від національних інтересів України, військово-політичний дисбаланс сил навколо України, неефективність дії норм міжнародного права, економічні, політичні та військові проблеми Української держави зумовлюють потребу в удосконаленні системи державного реагування у сфері безпеки державного кордону.

Ще одним аргументом на користь актуальності дослідження є те, що під час загострення відносин з Російською Федерацією побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України у сфері

Цевелбов

безпеки державного кордону виявила свою слабкість та неготовність протистояти загрозам, що виникли на сучасному етапі. Внаслідок досить умовного характеру територіального розмежування колишніх радянських республік державний кордон України опинився фактично відкритим для безконтрольного пересування незаконних мігрантів, контрабанди товарів і вантажів, переміщення зброї, вибухових речовин та наркотичних засобів, а також переміщення незаконних військових формувань.

Стратегічні підходи до процесу реформування системи забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України закладені в Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, яка спрямована на розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування що має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України.

У процесі дослідження використовувалися роботи українських і зарубіжних учених, у яких були визначені основоположні засади державного управління та його механізмів, зокрема В.Б.Авер'янова, В.Д.Бакуменка, Н.І.Глазунової, В.С.Куйбіди, В.В.Корженка, О.Б.Коротич, М.І.Круглова, Н.М.Мельтюхова, В.Я.Малиновського, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболенського, П.І.Надолішнього, І.В.Розпутенка, Р.М.Рудніцької, О.Г.Сидорчука, О.М.Стельмаха, Ю.О.Тихомірова, О.В.Федорчак, Л.П.Юзькова та ін.

Теоретичні та методологічні основи національної безпеки містяться в дослідженнях українських науковців, зокрема: В.Ю.Богдановича, О.Ф.Бєлова, О.С.Бодрука, О.М.Буханевича, В.П.Горбуліна, І.Л.Гасюка, А.С.Гриценка, В.В.Говорухи, С.В.Дрьомова, О.А.Долгого, А.В.Єрмолаєва, Я.А.Жаліла, А.Б.Качинського, Р.О.Кулинича, В.О.Косевцова, О.В.Литвиненка, В.М.Телелима, О.В.Устименка, І.І.Мусієнка, О.М.Омельчука, В.І.Почепцова, А.А.Падеріна, Г.М.Перепелиці, В.М.Рижих, О.О.Резнікова, Г.П.Ситника,

Цевельов

В.П.Синчака, А.І.Семенченка, С.В.Сьоміна, М.В.Сіцінської, О.М.Суходолі, М.В.Сунгуровського, О.В.Турчинова, І.А.Храбана та ін.

Вагомий внесок у розвиток теоретичного та практичного обґрунтування механізмів формування та реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України зробили дослідження І.В.Буреш, В.О.Білецького, О.В.Деркач, І.В.Вичалківського, АІ.Коротушака, М.М.Литвина, П.П.Лисака, А.В.Махнюка, О.Г.Мельникова, В.Ю.Мишаковського, В.О.Назаренка, В.С.Нікіфоренка, Б.М.Олексієнка, В.К.Плешка, В.М.Серватюка, А.С.Сіцінського, В.С.Сіцінського, П.А.Шишоліна та ін.

Водночас дослідження, в яких із позицій системного підходу розглядаються механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, практично відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В основу дисертації покладено результати досліджень і розробок, отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі Хмельницького університету управління та права на тему «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 0108U008927), де роль автора полягала в дослідженні питання безпеки державного кордону України та реагування на загрози національній безпеці у цій сфері.

Крім того, в основу дисертації покладено результати досліджень, отримані дисертантом за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б.Хмельницького на тему «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (шифр 217-0086 І), де роль автора полягала в дослідженні питання забезпечення безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України шляхом удосконалення

Цевельов

державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України та розробленні науково-практичних рекомендацій органам державної влади (військово-цивільним адміністраціям) щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону в контексті вимог Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Стратегії розвитку Державної прикордонної служби.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання:*

– провести системний аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, нормативно-правової бази щодо сутності, завдань та механізмів формування та реалізації державного управління у сфері безпеки державного кордону України;

– визначити та охарактеризувати механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України;

– дослідити сучасний стан і проблемні питання державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України;

– установити джерела наявних і можливих загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону й розкрити їхній зміст;

– проаналізувати зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в контексті можливості його використання в Україні;

– запропонувати пріоритетні напрями та визначити шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації;

– розробити авторський проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Цевельов

Об'єкт дослідження – державне управління у сфері національної безпеки України.

Предмет дослідження – державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дисертаційного дослідження слугувала сучасна теорія державного управління у сфері національної безпеки, законодавчі та нормативні акти України: Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань державного управління у сфері безпеки державного кордону.

Реалізація мети дослідження та вирішення поставлених завдань передбачали використання комплексу методів, що дало змогу систематизувати емпіричну інформацію, проаналізувати становлення й сучасний стан державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, а також скласти прогноз його розвитку.

В основу дослідження покладені принципи й головні категорії діалектичного пізнання соціальних явищ і процесів, а також системний, індуктивний, дедуктивний, функціональний та інші теоретичні методи як філософського, загальнонаукового, так і конкретно-наукового характеру. За допомогою логіко-семантичного методу вдосконалено понятійний апарат дисертації.

Для висвітлення проблем удосконалення законодавства щодо правового статусу суб'єктів та об'єктів системи державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону та організаційно-правового аспекту діяльності органів державної влади, що реалізують систему державного управління у сфері безпеки державного кордону, використані історичний та компаративний методи.

Порівняльно-правовий та історико-правовий методи використовувалися під час дослідження й аналізу європейського досвіду реалізації політики

Цевельов

реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону; системний підхід застосовувався для висвітлення стану наукової розробки проблем державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України; метод класифікації та експертного оцінювання – для систематизації нових викликів і загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України, зокрема агресії Російської Федерації проти України; екстраполяції та прогнозування – для розроблення рекомендацій органам державної влади України щодо визначення перспективних напрямів та шляхів удосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній науці державного управління комплексним дослідженням механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, у якому виявлено проблеми державного реагування на загрози національній безпеці України для їх подальшого розв'язання шляхом удосконалення державного реагування у цій сфері, а також розроблення науково-практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, що в сукупності вирішують нагальне завдання політики національної безпеки України, визначене Стратегією національної безпеки України, Воєнною доктриною України, Стратегією розвитку Державної прикордонної служби. У дисертаційному дослідженні:

уперше:

– теоретично обґрунтовано інтегративний державно-управлінський підхід у сфері безпеки державного кордону, який включає систему заходів, серед яких: створення механізму координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою державного кордону в контексті нових викликів і загроз національній безпеці України; запровадження комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та

Цевельов

Луганської областей; визначення загроз у сфері безпеки державного кордону в системі загально-визначених загроз національній безпеці України, з урахуванням положень Європейської інтегрованої системи аналізу ризиків (CIRAM);

– розроблено проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей, у якій передбачено план політико-дипломатичних, соціальних та військових заходів, спрямованих на реалізацію стратегічних завдань національної безпеки, що визначені в Стратегії національної безпеки України та спрямовані на повне відновлення контролю над українсько-російським кордоном в межах Донецької та Луганської областей, створення умов для локалізації та нейтралізації воєнно-політичної кризи у східних і південних регіонах України;

удосконалено:

– структурні елементи системи забезпечення національної безпеки щодо організації захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, зокрема визначено механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України та обґрунтовано, що найважливішими для цієї сфери є організаційний, політичний, правовий, фінансово-економічний, військовий (правоохоронний), інформаційно-психологічний (ідеологічний) та мотиваційні механізми, а також з’ясовано їх роль у системі державного управління в цій сфері;

– заходи організації та здійснення органами державного військового управління завдань щодо забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону, на підставі чого представлено проект рішення Ради національної безпеки і оборони України «План заходів з відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей»;

Цовельов

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління сферами суспільного життя на основі визначення сутності державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України як системною діяльністю державних органів, посадових осіб, об'єднаних єдиними цілями та завданнями на основі використання сукупності механізмів щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, спрямованих на захист суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захисту національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, забезпечення розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України та відновлення державного кордону на всій території України;

– пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації, зокрема запропоновані такі напрями: 1) реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України; 2) удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону України з врахуванням нових загроз національній безпеці України, зокрема агресії Російської Федерації проти України; 3) розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні та методичні положення дисертаційної роботи доведено до рівня конкретних прикладних розробок щодо підвищення ефективності механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України. Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження були використані:

Цевельов

– Національною академією Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького під час виконання науково-дослідної роботи «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (шифр 217-0086 І), зокрема питань щодо забезпечення безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, та спрямовані на побудову системи охорони державного кордону на східній та південній ділянках з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни»; створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону; удосконалення системи аналізу ризиків, запровадження сучасних технологій для проведення послідовної багатоаспектної оцінки обстановки на державному кордоні, прогнозування її розвитку на всіх рівнях управління.

Дисертантом запропоновано пріоритетні напрями та шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації (акт про впровадження від 2 червня 2017 р.);

– Адміністрацією Державної прикордонної служби України під час реалізації Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України щодо створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, зокрема у процесі побудови системи охорони державного кордону на східній та південній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних та терористичних загроз, зокрема автором розроблено та запропоновано проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції з відновлення контролю над державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей України» та Програми Уряду з відновлення контролю над державним кордоном з урахуванням можливостей та готовності Державної прикордонної служби України (акт про впровадження від 20 червня

Цевельов

2017 р.);

– Департаментом з питань безпеки, оборони та діяльності органів юстиції та запобігання корупції Секретаріату Кабінету Міністрів України під час реалізації правотворчої та експертно-аналітичних функцій, які здійснюються Кабінетом Міністрів України. Зокрема використано розроблені дисертантом пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів, підготовці експертно-аналітичних матеріалів, які стосуються підвищення обороноздатності держави, забезпечення національної безпеки України, реформування органів військового управління у відповідності до Стратегічного оборонного бюлетеня України. Надані у дисертаційному дослідженні висновки та рекомендації враховані фахівцями Департаменту, зокрема при проведенні фахових експертиз стосовно побудови системи охорони державного кордону на східній та південній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних та терористичних загроз; плану відновлення контролю над державним кордоном у межах окремих районів Донецької та Луганської областей з відповідними практичними розрахунками; запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами.

Дисертантом запропоновано проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції з відновлення контролю над державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей України», та пропозиції щодо залучення до підготовки та проведення заходів з відновлення контролю над державним кордоном міжнародної технічної допомоги розвинутих країн світу та активної співпраці з міжнародними організаціями з безпеки миру; розширення Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ на всю територію Донецької і Луганської областей разом з підрозділами Державної прикордонної служби України (довідка про впровадження від 14 серпня 2017 р. №7111/0/2-17);

– Східним регіональним управлінням Державної прикордонної служби України під час виконання оперативно-службових завдань, щодо реалізації прикордонної політики на українсько-російській ділянці державного кордону,

Цевельов

шляхом запровадження в оперативно-службову діяльність оперативного, військового та оперативно-технічного способів охорони державного кордону в умовах участі у воєнному конфлікті на сході України.

Дисертантом запропоновано практичні шляхи державного реагування з питання створення системи забезпечення захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону на сході України; побудови системи охорони лінії розмежування сторін в окремих районах Донецької та Луганської областей та організації пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів через лінію зіткнення; взаємодії зі Збройними Силами України, Національною гвардією України, Службою безпеки України, Державною фіскальною службою України та Спільною Моніторинговою Місією ОБСЄ. Зазначені заходи дадуть змогу організувати побудову системи охорони державного кордону на східній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни» (акт про впровадження від 18 серпня 2017 р.);

– Національним університетом оборони України імені Івана Черняховського під час підготовки заключного звіту науково-дослідної роботи шифр «Симбіоз» (державний реєстраційний номер 0117U004925) при обґрунтуванні шляхів розвитку засад стратегічного керівництва силами оборони України відповідно до принципів та стандартів НАТО (акт про впровадження від 21 вересня 2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Основні теоретичні положення та розробки в межах дослідження, зокрема ті, що характеризують його наукову новизну і практичне значення результатів, отримані автором особисто. У дисертації не використовувались ідеї і розробки С.М.Жука, з яким було підготовлено одну публікацію. У статті «Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України у системі національної безпеки» [2, с. 88–90] внесок автора полягає в розробленні науково-теоретичних підходів щодо розуміння понять «прикордонна безпека» в системі забезпечення національної безпеки України».

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні та практичні

Цебельов

положення й результати дослідження опубліковані автором у матеріалах науково-практичних конференцій, зокрема: «Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє» (Київ, 2014 р.), «Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України» (Хмельницький, 2015), «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності» (Київ, 2017 р.), «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2017 р.), «Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації» (Хмельницький, 2017).

Публікації. На тему дисертаційного дослідження опубліковано 11 наукових праць, з них 4 статті у наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 стаття – в зарубіжному виданні, 1 стаття – у науковому фаховому виданні України з військових наук і 5 тез – у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 313 сторінок, з них 262 − основного тексту. Робота містить п’ять рисунків в основному тексті та сім додатків. Список використаних джерел налічує 183 найменування, у тому числі 16 іноземною мовою.

Цевельов

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та сутність державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України

Для України вирішення проблемних питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону набуває дедалі більшої актуальності в загальному процесі, пов'язаного з формуванням багатополярної моделі світо устрою, непередбаченою агресивною політикою Російської Федерації проти України, що відмовляється діяти згідно з міжнародним правом і здійснює на свою користь переділ державних кордонів, посиленням впливу проросійських центрів сил, наявністю сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України та Росії, що мають наміри переглянути належність частини державної території України, зростанням ролі фінансово-економічних та енергетичних чинників у міжнародних відносинах і необхідності вступу країни до Європейського Союзу та НАТО [1, с.2].

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

У концептуально-методологічному аспекті вагомий внесок у розробку загальнодержавних організаційно-управлінських завдань, які є важливими для розв'язання проблем забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері, зробили вчені, зокрема О.В.Ананьїн, О.А.Біньковський, М.М.Литвин, А.В.Махнюк, Б.М.Марченко, О.Г.Мельников, В.Ю.Мишаковський,

Цовельов

В.О.Назаренко, Б.М.Олексієнко, В.К.Плешко, В.М.Серватюк, А.С.Сіцінський та ін.

Водночас комплексного дослідження питань, в яких із позицій системного підходу розглядаються державно-управлінські аспекти комплексної проблеми реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, практично відсутнє, що зумовлює потребу в проведенні подальших наукових досліджень з цієї проблематики.

Історія розвитку людства свідчить, що питання територіального розмежування між державами відіграють важливу роль у контексті забезпечення національної безпеки і оборони з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів [2, с.54].

Як свідчить аналіз, питання забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є одним із пріоритетних завдань для органів державного управління.

Сьогодні Україна має один з найбільших державних кордонів у Європі, загальна протяжність якого становить 6992,98 кілометра, з них сухопутна ділянка – 5637,98 кілометра, морська ділянка – 1355 кілометрів, у тому числі:

− з країнами-членами Європейського Союзу – 1390,74 кілометра;

− з державами-учасницями СНД – 4601,24 кілометра;

− по територіальному морю – 1001 кілометр;

− площа виключної (морської) економічної зони України становить 72658 квадратних кілометрів [3, с.174].

Наразі більшість державного кордону України, а саме 65% від загальної протяжності всього державного кордону, не оформлено в договірно-правовому відношенні, зокрема спільні ділянки державного кордону України з Росією – 2295 км, Республікою Молдова – 1222 км і Республікою Білорусь – 1084 км. Також не визначено меж суверенних прав України в територіальному морі – 1001 км, що становлять 15% від загальної протяжності всього державного

Цевельов

кордону. Неоформлений у договірно-правовому відношенні державний кордон створює потенційну загрозу національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, її суверенітету та територіальній цілісності, а також загрозу європейській безпеці [4, с.128].

Розв'язання та ведення Російською Федерацією «гібридної» війни, анексією нею Автономної Республіки Крим, що супроводжується здійсненням повного спектра спланованих і скоординованих воєнно-політичних заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної, економічної та гуманітарної ситуації в Україні, розвитком сепаратизму, терористичних проявів та загроз їх поширення вглиб її території, призвели до втрати контролю над ділянкою українсько-російського державного кордону, яка становить 409,3 км з Російською Федерацією і проходить у Донецькій та частково в Луганській областях.

Отже, аналіз вищенаведених загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні зумовлює потребу реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України, що має бути спрямована на мінімізацію загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО.

Сьогодні державне управління офіційно визнане одним із основних видів суспільної діяльності, що є підтвердженням гострої потреби в ефективному розв'язанні проблем державного будівництва шляхом встановлення тісного взаємозв'язку між теорією та практикою, чого неможливо досягти без подальшого розвитку державного управління у сфері національної безпеки [5, с.247].

Державне управління національною безпекою можна віднести до вищого

Цевельов

рівня в ієрархії всіх сфер державного управління, оскільки його зміст пов'язаний з реалізацією національних інтересів, збереженням і примноженням національних цінностей. Його метою є прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз і небезпек національній безпеці та реалізації власних національних інтересів, передусім незалежності, стійкості й стабільності та розвитку й прогресу нації та її складових (особи, суспільства та держави) [6, с.256].

Водночас національна безпека є системою оптимізації взаємовідносин між усвідомленими загрозами та ресурсами, що має суспільство для протидії цим загрозам. Загрози для суспільства є завжди, а рівень захищеності від них ніколи не буває максимальним. Тому національна безпека є динамічним засобом досягнення й підтримки балансу між реальними та потенційними загрозами, з одного боку, та здатністю суб'єкта протидіяти їм, з другого. Національна безпека функціонує через систему різноманітних відносин між особою та суспільством, між громадянином і державою, між суспільством і державою, між різними державами [7, с.34].

Отже, національна безпека – це стан внутрішніх і міждержавних відносин, який визначає ефективність системи державних, правових і суспільних гарантій прав та свобод людини і громадянина, базових цінностей та інтересів суспільства й суверенної держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [8, с.187].

Дослідження актуальних проблем забезпечення національної безпеки є предметом наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, водночас на сьогодні у вітчизняній науковій літературі відсутнє єдине поняття «національна безпека», а її понятійний апарат знаходиться на стадії розробки.

Зазначена проблема полягає в тому, що у вітчизняній науковій літературі має місце тільки питання обґрунтування теоретичних підвалин забезпечення національної безпеки в мирний час, а дослідження, в яких проблема забезпечення національної безпеки розглядається з позиції системного підходу в особливий період, практично відсутні.

Цевельов

Так, на думку зарубіжних науковців У.Липман, Г.Моргентау, С.Хоффман, М.Каплан, національна безпека має розглядатись як «…зіткнення національних інтересів, які виявляються у вигляді ідеалів і цілей суспільства, держави, нації». Інші зарубіжні дослідники − А.Вольферс, К.Норр, Ф.Трегер, Д.Кауфман − розглядають національну безпеку через «…взаємодію систем цінностей як найбільш фундаментальних чинників, що визначають цілі, засоби та методи дій держав на міжнародній арені й політичних сил у країні» [9, с.42].

В.А.Ліпкан розглядає національну безпеку як «…врегульовану адміністративним правом діяльність суб'єктів національної безпеки зі створення сприятливих умов для реалізації національних інтересів» [10, с.58].

В Енциклопедичному словнику з державного управління дослідниками визначено поняття: «безпека» – автор Кучма Д.Я., «національна безпека» – автори – Михненко А.А., Михненко А.М. та «система національної безпеки» – автор Ситник Г.П. [11, с.389].

А.А.Михненко і А.М.Михненко вважають, що «безпека національна – широке, багатокомпонентне поняття, яке відображає існуючі військово-політичні, економічні, екологічні соціокультурні, інформаційні та інші загрози для суспільства, держави або нації, що складаються в системі глобальних і регіональних взаємовідносин з іншими країнами, етносами, соціальними групами, верствами, політичними силами» [11, с.63].

Г.П.Ситник визначає національну безпеку як «складну багаторівневу соціальну систему, яка формується в межах об'єктивних та суб'єктивних процесів під впливом багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів» [12, с.43].

На думку Ю.В.Битяка, під національною безпекою пропонується розуміти «…стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп і осіб» [13, с.21].

Т.О.Брєжнєва вважає, що «забезпечення національної безпеки – це

Цевельов

своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація не тільки реальних, а й потенційних загроз національним інтересам. До об'єктивних належать глобальні загрози сьогодення: міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, регіональна нестабільність, вразливість інформаційних систем, унаслідок залежності від них, зрив забезпечення життєво важливими ресурсами тощо. До суб'єктивних – можливість будь-якого за характером тиску на Україну, який не дозволяє чи перешкоджає державі здійснювати зовнішню політику, яка відповідає її національним інтересам й яка сприяє становленню української нації як європейської» [14, с.186].

З'ясовано, що національна безпека реалізується через державну політику, яка виражає здійснювану за єдиним задумом діяльність держави, політичних партій і громадських рухів у всіх сферах його відповідальності, спрямовану на виявлення, блокування, нейтралізацію всіх видів внутрішніх і зовнішніх загроз для існування і розвитку особистості, суспільства і держави [11, с.645–646].

Встановлено, що діяльність органів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки має складний характер, який обумовлюється наявністю особливих об'єктів безпеки: особистість – її права й свободи; суспільство – його матеріальні та духовні цінності.

Специфічними рисами цих об'єктів є об'єктивна потреба щодо створення єдиної системи гарантування національної безпеки України. Всебічний характер загальнодержавних заходів гарантування національної безпеки України, різниця у засобах, силах і організаційних формах реалізації цих заходів визначають конкретну роль кожного органу державного управління щодо гарантування національної безпеки України.

Г.П.Ситник визначає державне управління національної безпеки України як специфічний вид та невід'ємну складову державного управління, що охоплює різні сфери життєдіяльності суспільства та держави і є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості здійснюють розробку та реалізацію владних, регулюючих, координуючих та

Цевелков

контролюючих впливів на об’єкти національної безпеки [15, с.197].

Головною метою державного управління національної безпеки України є прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз розвитку людини, суспільства і держави.

Суб’єктами державного управління національної безпеки України є посадові особи, органи державного управління, інші інститути, діяльність яких прямо чи опосередковано пов’язана із гарантуванням національної безпеки.

Отже, державне управління національною безпекою є специфічним видом і невід’ємною складовою державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну, військову, політичну, прикордонну та інші сфери життєдіяльності суспільства та є цілеспрямованою діяльністю суб’єктів забезпечення національної безпеки.

Він зазначає, що функції державного управління національною безпекою – цілеспрямовані, організуючі, координуючі та регулюючі впливи суб’єктів державного управління національною безпекою, які спрямовані на реалізацію національних інтересів. Охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Їх головною метою є створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізація загрози послаблення спроможності держави реалізувати національні інтереси на міжнародній арені. Специфічність указаних функцій полягає в тому, що прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національним інтересам передбачає використання спеціально створюваних сил і засобів (збройних сил, розвідки, правоохоронних органів тощо), а відтак їх реалізація може мати «силовий», примусовий характер [15, с.198–199].

Відповідно до положень Закону України «Про основи національної безпеки України» під поняттям «національна безпека» розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [16, с.254].

Цевелнов

Так, законодавцем визначено дев'ять сфер національної безпеки: зовнішньополітична; державна безпека; воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону; внутрішньополітична; економічна; соціальна; гуманітарна; науково-технологічна; екологічна та інформаційна сфери.

Зазначимо, що забезпечення безпеки державного кордону є закономірним наслідком виникнення й становлення феномену держави і потребою територіального розмежування між країнами шляхом встановлення державних кордонів, а також забезпечення державного суверенітету в межах території держави [17, с.21].

Проведений нами аналіз дає підстави стверджувати, що за сучасних умов військової агресії Російської Федерації проти України важливою складовою забезпечення національної безпеки є безпека державного кордону, яка спрямована на ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

У політичному сенсі «прикордонна безпека» – це стан гарантованості суверенітету, територіальної цілісності, цивільних прав і свобод особи в прикордонній сфері. Прикордонна безпека України забезпечується здійсненням комплексу правових, організаційних, режимних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, спеціальних та військових заходів, спрямованих на захист об'єктів прикордонної безпеки, у тому числі, державного суверенітету, територіальної цілісності, економічного потенціалу тощо [18, с.48].

Сутність поняття «прикордонна безпека» найбільш концептуально розкрито М.М.Литвином, що визначає її як «…захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкода, а навпаки, створюються умови для реалізації їх інтересів, пов'язаних із свободою пересування через державний кордон, оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомірна

Цевелнов

діяльність з усунення причин їх виникнення» [19, с.19].

М.М.Литвин стверджує, що «…процес формування та реалізації державної політики України у прикордонній сфері умовно поділяється на чотири етапи (критерієм класифікації є прийняття і запровадження відповідних нормативно-правових актів та концепцій): 1991–1993 роки; 1994–1999 роки; 2000–2005 роки; 2006 рік – по цей час.

На його думку, слід виокремлювати чотири рівні забезпечення прикордонної безпеки.

1. Перший рівень – рівень забезпечення співробітництва з державами, що не мають спільного кордону з Україною.

2. Другий – забезпечення співробітництва з державами, що межують з Україною.

3. Третій – рівень проведення внутрішньодержавних процедур.

4. Четвертий – рівень забезпечення співробітництва щодо охорони кордону, дотримання режиму кордону та прикордонного режиму» [19, с.20].

О.Г.Мельников наголошує, що «…прикордонна безпека – це сукупність політичних, економічних, військових та правоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності держави, які реалізуються шляхом здійснення прикордонної політики держави». Заходи з реалізації прикордонної безпеки зумовлюються пріоритетністю національних інтересів, всебічним аналізом глобальних викликів і загроз у прикордонній сфері та необхідністю вжиття своєчасних адекватних заходів з їх мінімізації. Прикордонна безпека є невід’ємною складовою національної безпеки держави щодо захисту та забезпечення своїх національних інтересів і національної безпеки у сфері захисту й охорони державного кордону. Головними об’єктами прикордонної безпеки є права й свободи людини, духовні і матеріальні цінності суспільства, конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність, економічні, політичні та військові інтереси держави. Головними суб’єктами прикордонної безпеки є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації і

Цевельов

громадяни України [20, с.47].

О.В.Ананьїн зазначає, що «…прикордонна безпека має розглядатись як складова національної безпеки. Вона досягається через політичні, організаційно-правові, економічні, військові, розвідувальні, оперативно-технічні, екологічні, санітарні, гарантійні та інші заходи, що здійснюються шляхом реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки». При цьому визначальним у досягненні належного рівня прикордонної безпеки є формування та ефективне запровадження ефективної прикордонної політики [21].

Прикордонна політика є складовою частиною політики національної безпеки України і є системою офіційно прийнятих поглядів і дій щодо визначення цілей, завдань, принципів, основних напрямів та механізму реалізації прикордонної політики держави. Прикордонна політика здійснюється відповідно до Конституції України, чинного законодавства й інших нормативно-правових актів, загально визначених принципів і норм міжнародного права й реалізується шляхом цілеспрямованої та скоординованої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об’єднань і громадян згідно з їхніми правами та повноваженнями в цій сфері [21].

Дослідники консолідовані в тому, що організаційно-правовими засадами державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону є прогнозування розвитку обстановки, вироблення та реалізація заходів щодо оптимізації механізму координації діяльності органів державного управління у прикордонній сфері, зокрема:

– удосконалення правового регулювання формування та реалізації прикордонної політики;

– прискорення процесу делімітації та демаркації державного кордону України;

– розбудова державного кордону та його інфраструктури за європейськими стандартами;

Цевелнов

– запровадження інтегрованого управління кордонами як основного державного механізму реалізації прикордонної політики;

– створення в Україні сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні;

– розвиток прикордонного та міжнародного співробітництва у протидії транскордонній (транснаціональній) організованій злочинності;

– поглиблення транскордонного співробітництва із суміжними державами [22, с.89].

Проведений аналіз наукових праць з питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України дав змогу встановити певні характерні її особливості, зокрема:

– прикордонна безпека є невід'ємною складовою національної безпеки України, що спрямована на формування сприятливих умов для забезпечення національних інтересів держави на кордоні, забезпечення його недоторканності та територіальної цілісності держави;

– головною метою прикордонної безпеки є створення ефективної системи захисту національних інтересів у прикордонній сфері, спрямованої як на мінімізацію, так і на нейтралізацію транскордонних глобальних викликів та загроз на державному кордоні;

– об'єктами прикордонної безпеки є права й свободи людини, конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність України та недоторканність її державних кордонів, економічні, політичні та військові інтереси держави;

– суб'єктами прикордонної безпеки є органи державної влади, до компетенції яких належать питання забезпечення національної безпеки на державному кордоні України, органи місцевого самоврядування, громадські організації і громадяни України [22, с.90].

Тому процеси, що пов'язані з реалізацією комплексних заходів із зміцнення безпеки державного кордону в рамках реалізації Стратегії

Цевельов

національної безпеки України [23], Воєнної доктрини України [24], Стратегічного оборонного бюлетеня України [25], Концепції розвитку сектору безпеки і оборони [26] та Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України [27], передбачають реформування системи державного управління в зазначеній сфері. Нажаль, на сьогодні немає загальноприйнятого тлумачення сутності поняття «державне управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки», а також практично відсутній його категорійний апарат.

Уперше визначення терміну «державне управління у сфері прикордонної безпеки» зустрічається в дисертації О.Г.Мельникова, який зазначає, що «державне управління у сфері прикордонної безпеки – це організована державою сукупність державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об’єднаних цілями та завданнями щодо захисту суверенітету держави, її територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, що здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України. Головною метою державного управління у сфері прикордонної безпеки, на думку автора, є створення ефективних політико-правових, економічних та військово-правоохоронних механізмів, що гарантовано забезпечуватимуть захист суверенітету та територіальної цілісності України» [9, с.43].

Ключовою проблемою сучасного державного управління прикордонною безпекою є його регіональна складова, з огляду на той факт, що Україна має спільні ділянки державного кордону із сімома країнами.

В.К.Плешко визначив сутність «державного управління прикордонною безпекою України на регіональному рівні» як безпосередній виконавчо-розпорядчий вплив, спрямований на реалізацію нагальних завдань політики у сфері забезпечення прикордонної безпеки, а саме − діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування й інших суб’єктів прикордонної безпеки, наділених відповідними виконавчо-розпорядчими повноваженнями, і відповідальності у цій сфері, що передбачають скоординовану діяльність цих органів щодо забезпечення безпеки окремого

Цевелнов

регіонального сегмента державного кордону і зумовлюються пріоритетністю національних інтересів особистості, суспільства і держави у прикордонній сфері, всебічним аналізом транскордонних глобальних викликів та загроз на державному кордоні щодо забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону України [28, с.125].

П.П.Лисак установив особливості державного управління у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах військової агресії, що полягають у цілеспрямованому, регулюючому впливі держави через органи державної влади, до компетенції яких належать питання забезпечення національної безпеки на державному кордоні України, яке передбачає вжиття комплексних заходів щодо охорони та оборони українсько-російського державного кордону й адміністративного кордону з тимчасово окупованою Автономною Республікою Крим та його належного інженерно-технічного облаштування з метою захисту національних інтересів на державному кордоні [29, с.164].

В.С.Нікіфоренко зазначає, що «державне управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України» – це організована державою сукупність органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання забезпечення національної безпеки на державному кордоні України, та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, наділених відповідними виконавчо-розпорядчими повноваженнями, і відповідальності у цій сфері, об’єднаних цілями та завданнями щодо захисту суверенітету держави, її територіальної цілісності й недоторканності державних кордонів, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності Української держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій [30].

Під час загострення відносин з Російською Федерацією побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України у сфері

Цевельов

безпеки державного кордону виявила суттєві помилки, які не дозволили якісно та ефективно протистояти загрозам, що виникли на сучасному етапі. Не підготовленими до російської агресії виявились як суб'єкти забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, так і законодавча основа їхньої діяльності.

По-перше, це стосується безпосередньо Державної прикордонної служби України та інших силових і правоохоронних органів, які протягом усього періоду незалежності держави недостатньо приділяли уваги захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону, не докладали всіх необхідних зусиль для формування й розвитку системи забезпечення національної безпеки України на державному кордоні.

По-друге, відсутність системи отримання випереджувальної і достовірної інформації, її аналізу та використання під час організації охорони кордону виявило неспроможність самої системи забезпечення національної безпеки України до аналізу безпекового середовища та своєчасного виявлення загроз у сфері безпеки державного кордону. Значний вплив на керівництво Державної прикордонної служби України з боку іноземних партнерів призводив до вироблення помилкових управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону.

Враховуючи аналіз причин низької ефективності системи забезпечення безпеки державного кордону України, потрібно провести реформування системи законодавчих актів у цій сфері, починаючи зі створення моделі її функціонування та формування відповідної структури. Для того, щоб якісно виконати таку роботу, слід провести детальний аналіз стану державного реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону, зосередивши увагу передовсім на її формуванні й реалізації протягом найбільш гострого періоду 2013 – 2015 років.

З огляду на це, дедалі більшої актуальності набуває питання підвищення ефективності державного реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону. Відповідно, для досягнення основних цілей політики національної

Цевельов

безпеки у сфері безпеки державного кордону – захисту і недоторканості державного кордону, підвищення ефективності захисту й охорони кордону, якості пропускних операцій у пунктах пропуску, викорінення корупції – принципово важливим є виявлення, ідентифікація та моніторинг загроз у сфері безпеки державного кордону. Це дасть змогу приймати ефективні державно-управлінські рішення, спрямовані на запобігання та нейтралізацію загроз національним інтересам у сфері безпеки державного кордону України [31].

Державним реагуванням є метод державного управління, що включає систему цілеспрямованих заходів органів державної влади відносно забезпечення виконання основних функцій системи управління та недопущення її руйнації або знищення. Державне реагування у сфері безпеки державного кордону являє собою систему заходів, які об’єднані законодавчими, виконавчими та контрольними ініціативами стосовно розв’язання проблем, що виникають або можуть виникати на державному кордоні та в контрольованих прикордонних районах [6, с.345].

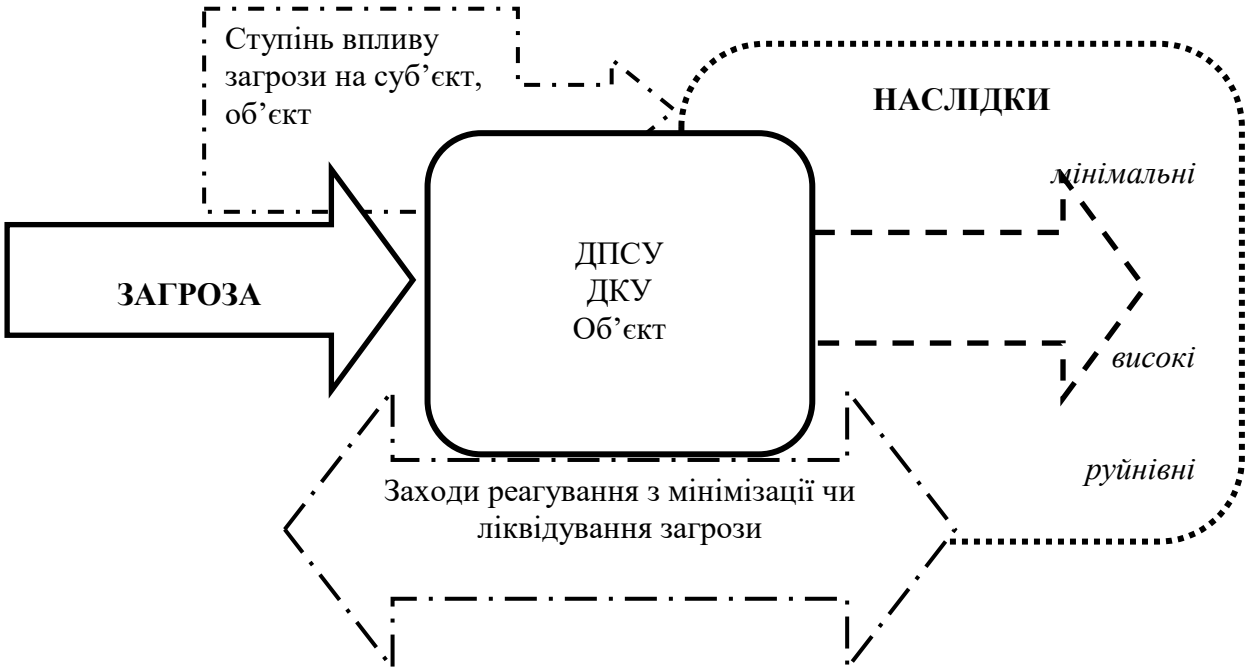


Рис. 1.1. Схема ступеня впливу загрози у сфері безпеки державного кордону України

Цевельов

Тобто державне реагування у сфері безпеки державного кордону – це реалізація державними органами управління та громадськими організаціями в межах їхньої компетенції заходів реагування на загрози й ризики, що виникають під час захисту та охорони державного кордону, територіальної цілісності держави, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні, й мінімізація їх наслідків.

Указане реагування є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, які в межах чинного законодавства та, використовуючи наявні можливості (дипломатичні, воєнні, інформаційні, технічні та інші), здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих і нормативних державно-управлінських впливів на об'єкти національної безпеки у сфері державного кордону [15, с.347].

Цевельов

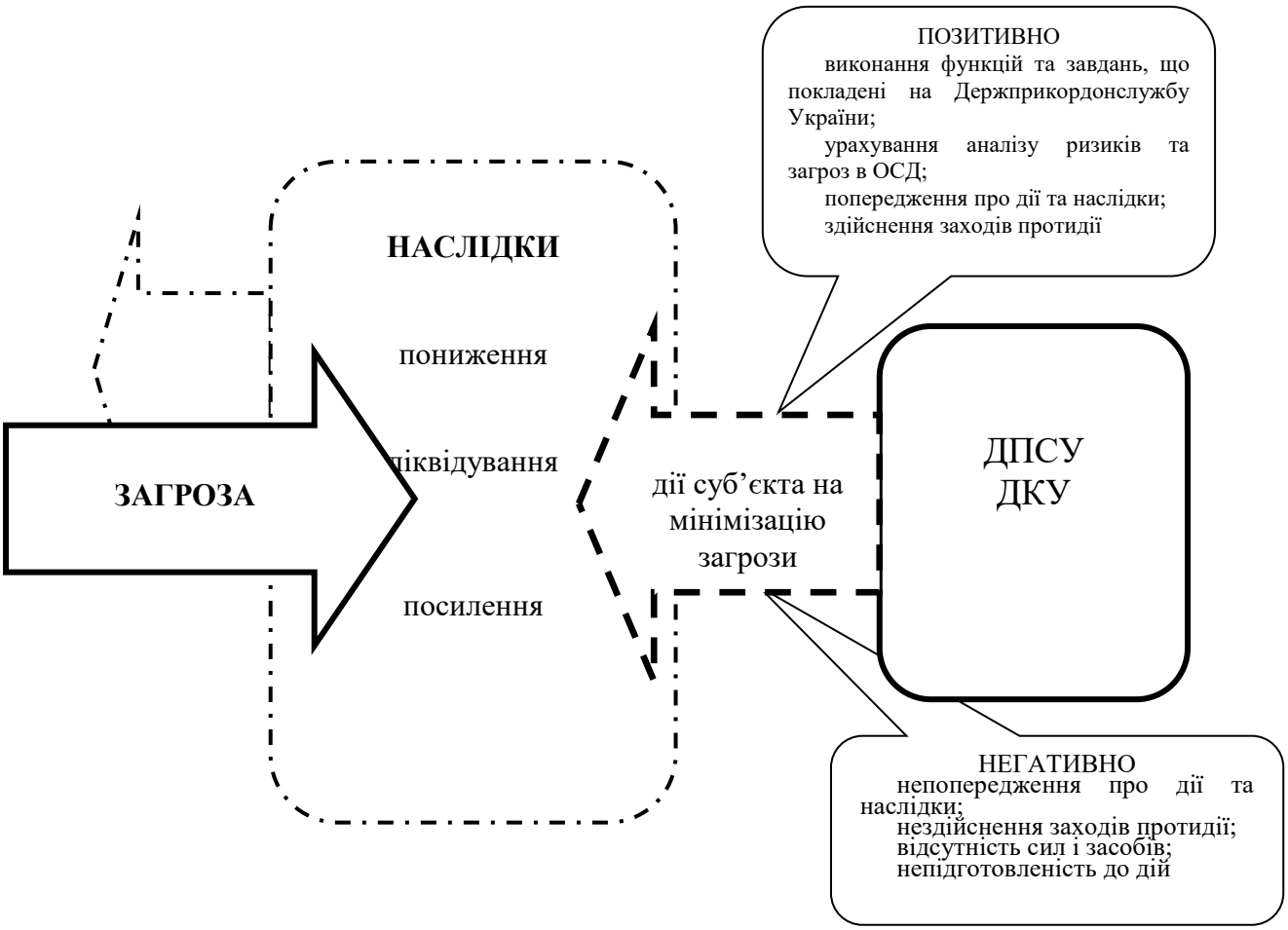


Рис. 1.2. Схема заходів реагування на загрози й ризики, що виникають під час захисту та охорони державного кордону України

Державне реагування у сфері безпеки державного кордону є невід'ємною складовою системи державного управління і спрямовано на реалізацію національних інтересів на державному кордоні, здійснення потужного впливу на спрямованість, результативність та ефективність адміністративного, політичного, воєнного, соціально-економічного та інших видів державного управління у сфері безпеки державного кордону. Особливо це проявляється в умовах, коли доволі гостро стоїть питання щодо нейтралізації загроз життєво важливим інтересам у сфері безпеки державного кордону, а саме – посягань на територіальну цілісність, виникнення збройних чи інших провокацій на державному кордоні, боротьба з тероризмом та транскордонною злочинністю.

Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України здійснюється відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, концепцій, стратегій, програм та інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, які визначають цілеспрямованість та основні завдання державного управління у сфері безпеки державного кордону.

Вибір конкретних методів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, тобто сукупності способів і засобів впливу на об'єкти управління, зумовлюється необхідністю своєчасних та адекватних дій на характер і масштаби виникаючих загроз національним інтересам на державному кордоні та реальним можливостям, які є або можуть бути у перспективі, у їх розпорядженні (організаційними, адміністративними, правоохоронними, воєнними, політичними тощо) [32, с.148].

Таким чином, державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону – це неперервний процес виконання управлінських функцій, спрямованих на реалізацію національних інтересів на державному кордоні України.

Найбільш ґрунтовна дефініція «державного реагування, як складової системи управління у сфері національної безпеки» відображена в роботах

Цевелюв

доктора наук з державного управління, професора Г.П.Ситника, який зазначає, що «...державне реагування на загрози національній безпеці є специфічним видом та невід'ємною складовою державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну, військову та політичну сфери життєдіяльності суспільства та є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки» [15, с.278].

Більшість вітчизняних дослідників констатує, що державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону:

1) справляє суттєвий вплив на реалізацію політики у сфері національної безпеки та є стратегічною складовою процесу реалізації державної політики національної безпеки;

2) реалізується в межах чинної нормативно-правової бази з питань національної безпеки;

3) запроваджується з метою створення ефективних механізмів державного управління, спрямованих на захист національних інтересів України;

4) має стратегічний характер, поєднує системний та ситуаційний підходи у процесі реалізації;

5) стратегічним пріоритетом є мінімізація та нейтралізація наявних і потенційних загроз національній безпеці на державному кордоні.

Зазначено, що об'єктами державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є суверенітет, територіальна цілісність держави, конституційні права та свободи громадян, суспільно-політичні, матеріальні, економічні, інтелектуальні та духовні цінності, природні та економічні ресурси держави.

Суб'єктами державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є органи державної влади (законодавчої, виконавчої, органи місцевого самоврядування) та суб'єкти забезпечення національної безпеки Воєнної організації держави (Сектору безпеки і оборони) – військові, правоохоронні органи та органи державного управління зі

Цевельов

спеціальним статусом, суди загальної юрисдикції, органи прокуратури тощо. Координуючу роль між суб'єктами державного реагування у сфері безпеки державного кордону згідно з національним законодавством здійснює Рада національної безпеки і оборони України [15, с.234].

Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, яка здійснює функції у сфері безпеки державного кордону через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава не лише забезпечує безпеку кожного громадянина на території країни, а й гарантує захист громадянам України, які перебувають за її межами.

Суб'єкти забезпечення національної безпеки, створюючи систему безпеки і будучи її взаємозалежними елементами, діють на основі розмежування повноважень, наданих їм законодавством України.

Верховна Рада України в межах своїх повноважень здійснює законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки.

Президент України як глава держави – забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони.

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки й оборони.

Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення недоторканності державного кордону та територіальної цілісності, обороноздатності, національної безпеки й боротьби зі злочинністю.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції й дає офіційне їх тлумачення.

Суди загальної та спеціальної юрисдикції здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки.

Цевельов

Прокуратура України здійснює наглядові повноваження у сфері національної безпеки.

Національний банк України розробляє та здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів, указів, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки, створюють і підтримують у стані готовності й застосування відповідні сили та засоби безпеки [33, с.176].

Особливу роль у цій сфері відведено Воєнній організації держави (сектору безпеки і оборони), до якої належать Збройні Сили, Національна гвардія, Національна поліція Міністерства внутрішніх справ, Державна прикордонна служба, Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Міністерство інфраструктури України тощо [34].

Відповідно до вимог Конституції України і Закону «Про Службу безпеки України» загальне керівництво безпекою здійснює Президент України. Визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони, здійснення поточного контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони належить Раді національної безпеки і оборони України [35, с.148].

До основних органів спеціальних служб безпеки належать: Служба безпеки України, Управління державної охорони, Державна охорона при Міністерстві внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України та Служба зовнішньої розвідки України.

Але, виходячи із сучасних вимог і загроз, пріоритетом політики національної безпеки як на державному кордоні, так і в цілому повинні стати формування та розвиток сектору безпеки і оборони (переформування Воєнної організації держави), який має адекватне і гнучке реагування на загрози, раціонально використовуючи можливості та ресурси. При цьому необхідно

Цевельов

забезпечити централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію, особливо щодо формування Об'єднаного оперативного штабу як органу управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил) [36, с.157].

Крім того, аналіз проблем державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону дав змогу встановити, що на сьогодні актуальним державним завданням щодо запобігання виникненню воєнних конфліктів є відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів на всій її території, реінтеграція тимчасово окупованих територій після їх звільнення.

Запорукою національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України є потужні Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, які мають бути забезпечені сучасним озброєнням і військовою технікою, активна зовнішньополітична діяльність, ефективні розвідувальні, контррозвідувальні та правоохоронні органи [35, с.176].

Процес відновлення територіальної цілісності України має передбачати створення ефективної системи державного управління та реагування на щойно виникаючі загрози, спрямованої на реалізацію комплексу політико-дипломатичних, економічних та військово-правоохоронних заходів з метою забезпечення державного суверенітету, недоторканності й територіальної цілісності. Основою цього мають стати Концепція і Комплексна програма відновлення державного кордону, які треба розробити Кабінетові Міністрів України під загальним керівництвом Ради національної безпеки і оборони України. Цього вимагають Мінські домовленості, а саме готовності Державної прикордонної служби України «...на другий день після проведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської областей виходу на лінію неконтрольованої ділянки кордону та взяття її під охорону» [37, с.70].

Зазначені державно-управлінські заходи зумовлюються пріоритетністю

Цевельов

національних інтересів, всебічним аналізом глобальних викликів і загроз у сфері безпеки державного кордону та потребою вжиття своєчасних адекватних заходів з їх мінімізації, що є стратегічним завданням національної безпеки України.

Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України є особливою та невід'ємною складовою державного управління національною безпекою – це системна діяльність державних органів, посадових осіб, об'єднаних єдиними цілями та завданнями на основі використання сукупності механізмів щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, спрямованих на захист суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захисту національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, забезпечення розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України та відновлення державного кордону на всій території України.

Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону реалізовується шляхом цілеспрямованої діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, компетентних у питаннях державного кордону в межах, встановлених законодавством України.

Основу цього складає Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року №1189-р, сутність якої полягає у створенні дієвих механізмів державного реагування, спрямованих на ефективну реалізацію політики національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, захист національних інтересів держави та ефективну протидію транскордонним викликам і загрозам на державному кордоні [27].

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що узагальнення науково-

Цевельов

теоретичних засад державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України дало змогу виявити, що, попри наявність ґрунтовних досліджень, які проводились у сферах національної безпеки та прикордонної безпеки, тематика наукових досліджень щодо безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації проти України ще не була предметом окремого дослідження.

Тому реагування на сучасні виклики та загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в умовах військової агресії Росії проти України, послідовного входження України у світову економічну й політичну систему та активність внутрішньополітичних демократичних перетворень потребує реформування державного управління та системи забезпечення національної безпеки і формування принципово нової системи забезпечення прикордонної безпеки України. Ця система має відповідати масштабам існуючих викликів і загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, бути дієво інтегрованою в систему міжнародної безпеки як її невід'ємної складової.

Наголошуємо, що реформування державного управління та системи забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах військової агресії Російської Федерації проти України – це дуже складний процес, який здійнюється у чіткій гармонії з міжнародно-правовими та загальноєвропейськими стандартами забезпечення безпеки держави, а також зі стандартами щодо захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності її державних кордонів, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів.

1.2. Характеристика механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України

В умовах зовнішньої агресії перед нашою державою постало складне завдання реформування сектору безпеки і оборони, включаючи систему

Цевельов

правоохоронних органів та інших силових структур, які виконують специфічні завдання із забезпечення національної безпеки держави.

Одним з основних напрямів реформування безпекового сектору України є створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону України [38].

На превеликий жаль, нинішня система забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України виявилася неготовою ефективно протистояти новому типу військової агресії, через спотворення державного управління та системи забезпечення національної безпеки, знищення структур Воєнної організації держави (Сектору безпеки і оборони), які мали забезпечувати верховенство права і неухильне дотримання законодавства, захист суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України.

Отже, перед Україною стоять зовнішні й внутрішні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, що пов’язані безпосередньо із військовою агресією Російської Федерації проти України, та зумовлюють необхідність проведення радикальних реформ системи забезпечення національної безпеки та вдосконалення механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України [39, с.117].

У сучасних теоретичних і прикладних наукових дослідженнях у науці державного управління категорія «механізми державного управління» відіграють найважливішу роль у сфері забезпечення національної безпеки України.

Дослідженню теоретичних і практичних основ, що пов’язані із формуванням та функціонуванням механізмів державного управління присвячені роботи українських вчених: В.Б.Авер’янова, Г.В.Атаманчука, О.Ю.Амосова, В.Д.Бакуменка, В.Д.Коломійчука, О.Б.Коротича, М.А.Лисечка,

Цевельов

В.Я.Малиновського, А.В.Маршалової, О.А.Машкова, Н.М.Мельтюхова, Н.Р.Нижник, Г.С.Одінцова, В.М.Олуйка, О.Ю.Оболенського, Р.М.Рудницької, Г.П.Ситника, О.М.Стельмаха, О.Г.Сидорчука, В.В.Цвєткова, Л.П.Юзькова, Ф.І.Шамхалова та ін.

В.Б.Авер'янов визначає, що «механізми державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку» [40, с.58].

Г.В.Атаманчук вважає, що «механізми управління» – «це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [41, с.86].

В.Д.Бакуменко і Д.О.Безносенко у своїх наукових розробках зазначають, що «механізми державного управління» – це «...практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати». При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер [42, с. 116–117].

Н.Р.Нижник і О.А.Машкова, «механізми державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли

Цевельов

йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів» [43, с.37].

М.І.Круглов розглядає «механізми державного управління» як «…сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого виливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Він вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів» [44, с.111].

В.Я.Малиновський визначає «механізми державного управління» як «…сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [45, с.165].

О.В.Федорчак вважає, що «механізми державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням», та дає таку характеристику механізмам державного управління:

– економічні механізми (це механізми державного управління

Цевельов

банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційні механізми (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційні механізми (включають об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– правові механізми (передбачають нормативно-правове забезпечення державного управління: закони і постанови Верховної Ради України, акти Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України тощо) [46].

О.Ю.Оболенський вважає, що «механізм сучасної держави» – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення. Механізм держави базується на певних принципах. Їх можна розподілити на загальні, що належать до механізму держави в цілому, і часткові, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів [47, с.53–54].

Г.С.Одінцова і Н.М.Мельтюхова під «механізмами державного управління» розуміють засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [48, с.13].

Л.П.Юзьков звернув увагу на існування двох основних підходів до визначення поняття «механізм» у державному управлінні:

– структурно-організаційний підхід, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», через які

Цевельов

здійснюється державне керівництво суспільством;

– структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [49, с.57].

Г.С.Одінцова, В.Б.Дзюндзюк, Н.М.Мельтюхова, Н.С.Миронова, О.Б.Коротич дають визначення «механізмів державного управління» як «…способів розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми. Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності» [50, с.151].

Ф.І.Шамхалов трактує поняття «механізм держави» в широкому розумінні як механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч [51, с.342].

Аналіз теоретико-методологічних підходів щодо визначення поняття «механізми державного управління» дає підстави стверджувати, що, незважаючи на відсутність у науці державного управління загальноприйнятої дефініції цього поняття, більшість вітчизняних науковців консолідовані в тому,

Цевеньов

що поняття «механізми державного управління» має комплексний характер і є певною системою, яка призначена для практичного здійснення цілей державного управління.

Установлено, що механізми державного управління являють собою комплекс організаційних та практичних засобів, а також важелів і стимулів, за допомогою яких органами державної влади здійснюється управління всім спектром суспільно-політичного життя в державі.

Також механізми державного управління розглядаються науковцями як певна система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей. Ця система має визначену структуру, для неї є характерними певні інструменти, методи, важелі впливу на об'єкт управління, а також ця система має відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

Ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дають можливість забезпечити: «...скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя» [11, с.421].

Значне місце у вітчизняній науці державного управління відведено дослідженню процесів у сфері національної безпеки, що пов'язані із теоретичними і прикладними розробками наукового поняття «механізми державного управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України».

Важливість цих наукових досліджень зумовлена тим, що забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є одним із пріоритетів політики національної безпеки держави, спрямованим на вдосконалення механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України для

Цевельов

захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону.

У концептуально-методологічному аспекті вагомий внесок у розробку загальнодержавних управлінських завдань через удосконалення механізмів державного управління, які є важливими для розв'язання сучасних проблем політики національної безпеки у сфері забезпечення прикордонної безпеки України, зробили вчені О.В.Ананьїн, О.А.Біньковський, М.М.Литвин, П.П.Лисак, А.В.Махнюк, Б.М.Марченко, О.Г.Мельников, В.Ю.Мишаковський, В.О.Назаренко, Б.М.Олексієнко, В.К.Плешко, В.М.Серватюк, В.С.Сіцінський, П.А.Шишолін та ін.

М.М.Литвин стверджує, що «механізми державного управління» у сфері безпеки державного кордону спрямовано на «…захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкода, а навпаки, створюються умови для реалізації їх інтересів, пов'язаних із 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» [52, с.19].

О.Г.Мельников вважає, що «механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону» – це «…сукупність політичних, економічних, військових та правоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності держави, які реалізуються шляхом здійснення прикордонної політики держави»[9, с.44].

В.К.Плешко розглядає «механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки» як «…сукупність політичних, нормативно-правових, безпекових, організаційних, військових, правоохоронних, мотиваційних, та інших заходів держави, спрямованих на реалізацію завдань прикордонної безпеки щодо забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України». Дослідником зазначено, що ці механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки впроваджуються з метою мінімізації

Цевельов

та нейтралізації глобальних викликів та загроз національній безпеці у прикордонній сфері; недопущення поширення через державний кордон зброї масового ураження; протидії міжнародному тероризму та транскордонній організованій злочинності; боротьби з незаконною міграцією, контрабандною діяльністю, торгівлею людьми, спробою незаконного переміщення через державний кордон наркотичних речовин та прекурсорів; протидії незаконній зміні проходження лінії державного кордону й територіальним зазіханням з боку суміжних держав; протидії іншій протиправній діяльності на державному кордоні України [53].

В.С.Сіцінський зазначає, що «…механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки спрямовані на створення системи державного управління, що передбачає реалізацію комплексу політико-дипломатичних, економічних та військово-правоохоронних заходів з метою забезпечення державного суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності України» [54, с.114].

П.П.Лисак запропонував власне визначення поняття «механізми державного управління у сфері безпеки українсько-російського державного кордону» як комплекс організаційних, політичних, правових, військових, безпекових та інших заходів, спрямованих на реалізацію завдань національної безпеки щодо охорони та оборони українсько-російського державного кордону, який передбачає координацію та взаємодію компетентних органів державної влади України із забезпечення національної безпеки на державному кордоні з метою протидії внутрішнім і зовнішнім викликам і загрозам, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України [29, с.164].

Установлено, що механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону України являють собою комплекс організаційних, політичних, правових, дипломатичних, безпекових, військових, правоохоронних та інших заходів держави, спрямованих на ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону

Цевельов

України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Отже, аналіз наукових підходів до характеристик поняття механізми державного управління у сфері прикордонної безпеки дав змогу встановити, що більшість дослідників, надаючи характеристику механізмів, відокремлюють політичні, правові, безпекові та організаційні механізми державного управління [32, с.264].

Зокрема політичні механізми спрямовано на: забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону України; участі в міжнародних глобальних і регіональних структурах безпеки з метою нейтралізації та мінімізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у сфері безпеки державного кордону; врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення державного кордону із суміжними державами; недопущення прикордонних інцидентів і конфліктних ситуацій на державному кордоні; проведення спільних, скоординованих заходів із суміжними державами у двосторонньому та багатосторонньому форматах з метою протидії протиправній діяльності на спільних ділянках державного кордону; імплементація міжнародних проектів і програм з провідними світовими країнами з питань забезпечення надійної охорони та оборони державного кордону України та ін.

Правові механізми спрямовано на забезпечення дотримання принципів верховенства права; удосконалення системи правового регулювання у сфері інтегрованого управління кордонами та адаптації законодавства щодо державного кордону до законодавства Європейського Союзу; укладення та імплементація міжнародних договорів України із суміжними країнами з питань договірно-правового оформлення державного кордону; консультування з правових питань щодо дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; організація міжнародного співробітництва та взаємодопомоги із суміжними державами з прикордонних питань; удосконалення правового регулювання прикордонного, митного,

Цевельов

фітосанітарного, природоохоронного та іншого контролю, порядку та умов перетинання державного кордону України та ін.

Безпекові механізми спрямовано на комплексний розвиток сил і засобів охорони державного кордону відповідно до кращих світових стандартів; підвищення ефективності протидії сучасним транскордонним викликам і загрозам національній безпеці на державному кордоні; впровадження ефективної системи координації та взаємодії компетентних органів державної влади у сфері прикордонної безпеки для протидії протиправній діяльності на державному кордоні [46].

Організаційні механізми спрямовано на вироблення та реалізацію сучасної державної політики України у сфері прикордонної безпеки; впровадження системи управлінських інновацій у систему функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; вдосконалення національної системи державного управління у сфері прикордонної безпеки; вдосконалення системи забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України; забезпечення пріоритетності регіональної складової управління силами та засобами охорони державного кордону та прикордонно-митного контролю; створення сучасної моделі організаційно-штатної структури суб’єктів забезпечення прикордонної безпеки; розвиток та удосконалення системи професійної підготовки та перепідготовки персоналу; підвищення кваліфікації наукових і науково-педагогічних кадрів у сфері безпеки державного кордону.

Не применшуючи жодним чином вклад науковців у дослідження проблем національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, зазначимо, що більшість розробок сутності поняття «механізми державного управління у сфері безпеки державного кордону» проводились в умовах стабільної і прогнозованої військово-політичної обстановки на всій протяжності державного кордону України, а тому механізми державного управління у цій сфері було адаптовано тільки до захисту та охорони державного кордону в умовах відсутності безпосередньої військової агресії з

Цевельов

боку суміжних держав проти України, зокрема:

– дослідники надавали характеристику механізмів державного управління у сфері безпеки державного кордону в умовах стабільної військо-політичної обстановки на державному кордоні України та відсутності потенційної загрози виникнення прикордонних конфліктів і військового протистояння між Україною і суміжними країнами;

– у дослідженнях вчені-практики постійно зосереджують свою увагу на необхідності проведення спільних скоординованих заходів із суміжними країнами з метою надійної охорони спільних ділянок державного кордону щодо протидії злочинам транскордонної спрямованості, що в умовах військової агресії суміжної країни виявляється неможливим;

– дослідники у свої працях акцентують увагу лише на політичних, правових, безпекових та організаційних механізмах державного управління у сфері прикордонної безпеки, залишаючи поза увагою запровадження військового механізму державного управління в цій сфері для відбиття збройного нападу;

– науковцями не враховано потенційних та реальних зовнішніх викликів та загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, зокрема застосування Росією проти України нового типу агресії, яка має латентний характер, з метою підриву внутрішньої стабільності шляхом застосування економічного тиску, експорту тероризму, проведення масової інформаційно-пропагандистської кампанії тощо;

– у дослідженнях не врахована тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та втрата контролю над ділянкою українсько-російського державного кордону, яка становить 409,3 км з Російською Федерацією, що проходить у Донецькій і частково в Луганській областях [47].

Головною метою запровадження сучасних механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного

Цевельов

кордону України є мінімізація загроз прикордонній безпеці, відновлення контролю над українсько-російським державним кордоном на всій його протяжності, забезпечення в перспективі готовності держави до охорони майбутніх зовнішніх кордонів Європейського Союзу на сході, півночі та півдні України.

Отже, метою державного реагування у сфері безпеки державного кордону є запровадження ефективних механізмів управління, спрямованих на якісний захист політичних, економічних і воєнних інтересів держави на державному кордоні.

Таким чином, державне реагування на загрози і виклики національним інтересам у сфері безпеки державного кордону передбачає реалізацію таких завдань:

– забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України;

– мінімізувати негативний вплив суміжних держав стосовно територіальних претензій відносно України;

– не допустити втягування України в регіональні прикордонні конфлікти;

– запровадити ефективні механізми державного управління у сфері договірно-правового оформлення відповідно до норм міжнародного права;

– створити ефективну систему національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, спрямовану на протидію транскордонним глобальним викликам і загрозам: поширення воєнного конфлікту; тероризму, незаконній міграції, торгівлі людьми, контрабанді зброї та наркотичних засобів, транскордонній злочинності тощо;

– забезпечити відновлення державного кордону на всій території України.

Аналіз сучасної суспільно-політичної, соціально-економічної та безпекової ситуації, що склалася на цей час у східних областях України, дає підстави стверджувати, що пріоритетним завданням політики національної

Цевельов

безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є вдосконалення механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Необхідність удосконалення механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України зумовлена потребою забезпечити:

– створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України;

– впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю;

– розвиток мобільних прикордонних підрозділів і формування нових підрозділів швидкого реагування;

– розвиток Морської охорони модернізацію та оновлення її корабельно-катерного складу;

– модернізацію системи державного (військового) управління та удосконалення її взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони;

– розвиток прикордонної інфраструктури;

– формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами;

– удосконалення системи підготовки, комплектування та роботи з особовим складом;

– створення ефективної системи запобігання та протидії корупції;

– забезпечення відкритості та прозорості в діяльності Державної прикордонної служби України.

Зазначимо, що вдосконалення механізмів державного реагування в цій сфері сприятиме запровадженню ефективних політико-дипломатичних, військових заходів щодо протидії сепаратистським, екстремістським та російсько-терористичним угрупованням, що здійснюють свою протиправну діяльність через державний кордон, та відновленню режиму українсько-

Цевельов

російського державного кордону на всій його протяжності.

Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону ґрунтується на дотриманні трьох основних принципів, а саме: територіальної цілісності; непорушності (недоторканності) державних кордонів; мирного врегулювання прикордонних інцидентів і конфліктних ситуацій на державному кордоні [4. с.234].

Перший принцип забезпечення територіальної цілісності відіграє ключову роль у міждержавних відносинах і передбачає захист території держави від будь-якої зовнішньої агресії або перетворення території держави в об’єкт воєнної окупації.

Найбільш повне формулювання принципу територіальної цілісності держав було визначено в Заключному Акті Наради з безпеки і співробітництва у Європі (ОБСЄ) 1975 року: «Держави-учасниці будуть поважати територіальну цілісність кожної з держав-учасниць. Відповідно до цього вони будуть утримуватися від будь-яких дій, не сумісних із цілями і принципами Статуту Організації Об’єднаних Націй, проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави-учасниці, зокрема, від будь-яких таких дій, що представляють собою застосування сили або загрозу силою. Держави-учасниці будуть рівним чином утримуватися від того, щоб перетворювати територію одна одної в об’єкт воєнної окупації, або інших прямих або непрямих заходів застосування сили в порушення міжнародного права або в об’єкт придбання за допомогою таких заходів або загрози їх здійснення. Ніяка окупація або придбання такого роду не буде признаватися законною» [55, с.62].

Другий принцип непорушності (недоторканності) державних кордонів є логічним продовженням принципу територіальної цілісності держав. Дотримання цього принципу складає одну із стратегічних підвалин світової безпеки, закріплює непорушність національних державних кордонів, передбачає відмову від будь-яких територіальних домагань та зазіхань на ці кордони. Відповідно до статті 2 Конституції України «...територія України в

Цевельов

межах існуючих кордонів є цілісною і недоторканною» [56].

Останній принцип мирного врегулювання прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на державному кордоні передбачає мирне (невоєнне) врегулювання конфліктних ситуацій та прикордонних інцидентів на державному кордоні політичними методами, без застосування військової сили.

Законом України «Про державний кордон України» визначено, що «...для вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, виконання міжнародних договорів із цього питання, створення умов для мирного розв'язання прикордонних конфліктів та інцидентів на певній ділянці державного кордону України з особового складу Державної прикордонної служби України в установленому Кабінетом Міністрів України порядку призначаються прикордонні представники України, а також їх заступники» [57].

Сьогодні проблема запобігання «гібридній війні» й мирного розв'язання воєнного конфлікту на державному кордоні важлива не лише для України, а й для багатьох інших країн світу, оскільки зникнення глобальної військової конфронтації не усунуло загрозу їх виникнення, а лише видозмінило, зробивши їх специфічними, складними, багатогранними. Нині локальні війни й військові конфлікти стають дедалі кровопролитнішими і масштабнішими з урахуванням сил і засобів, що залучаються, а також задіяного в них мирного населення [58, с.59]. Прикладом цього є конфлікт у колишній Югославії, між Росією та Грузією у 2008 році, Сирії, Іраку, Лівії та Афганістані.

Реалії наших днів свідчать про те, що військова сила продовжує залишатися одним з основних засобів під час вирішення міждержавних і міжнаціональних протиріч. Проте стає все очевиднішим те, що можливості військової сили не безмежні під час розв'язання конфліктів [6, с.432].

Нині все більше фахівців й учених різних країн світу роблять висновок про обмеженість силових заходів як інструменту вирішення конфліктних ситуацій, зростає впевненість у необхідності здійснення несилових, ненасильницьких заходів.

Цевелбов

Цьому сприяє науковий аналіз характеру майбутніх воєн і збройних конфліктів з урахуванням наслідків застосування сучасних засобів ураження, а також те, що з цих позицій питання насильства і війни не можуть розглядатись у відриві від проявів нерівності й реального співвідношення сил і засобів збройного протистояння, які мають у своєму розпорядженні різні країни світу, від концепцій їх застосування в міждержавних відносинах для досягнення своїх політичних й інших цілей [59, с.164].

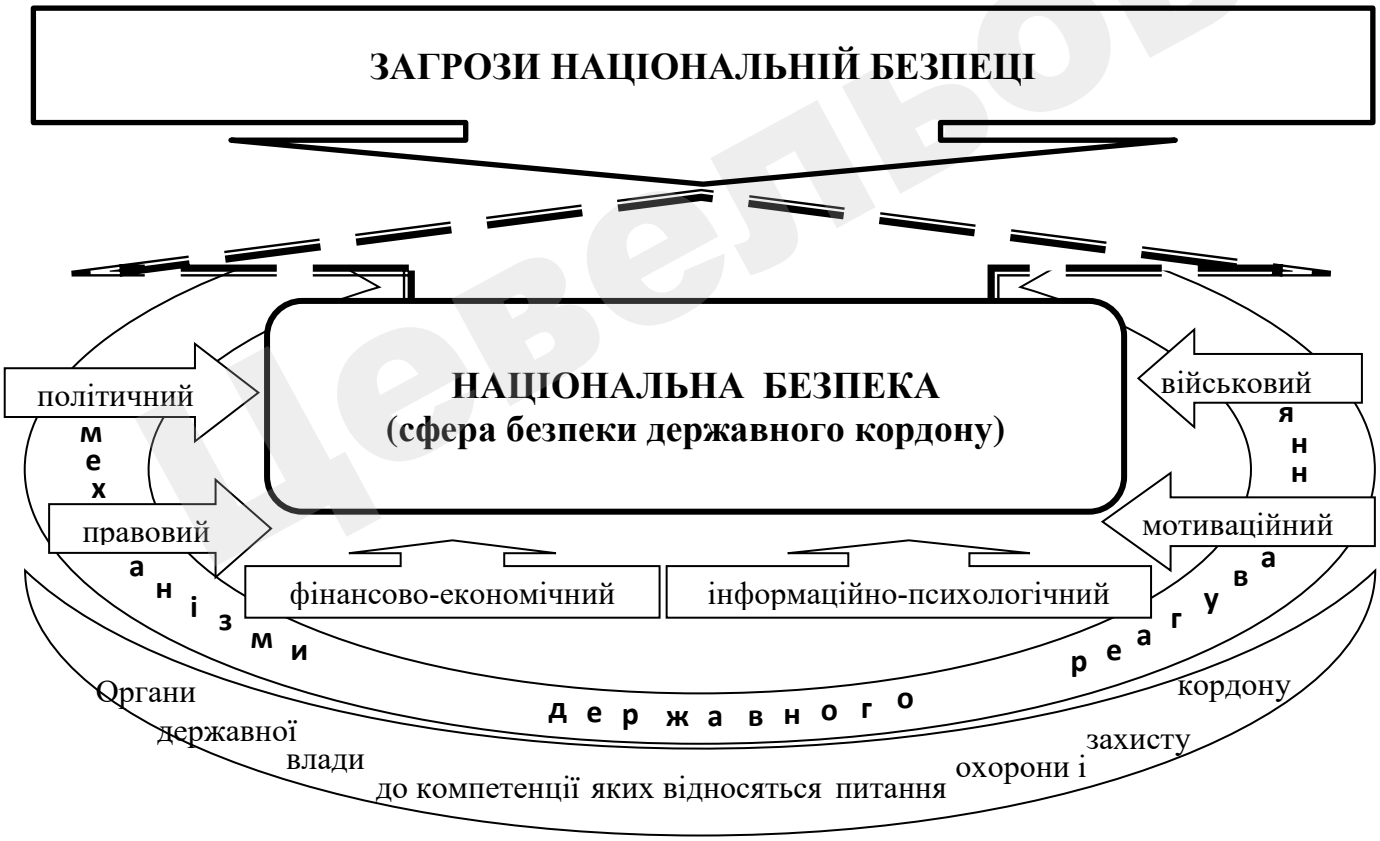


Рис. 2.1 Механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України

Тому нині одними з основних завдань у сфері безпеки державного кордону України є розробка і створення дієвих механізмів цілісного, комплексного використання всіх наявних засобів і можливих заходів під час

вирішення завдань із захисту та охорони державного кордону, відновлення державного кордону і розв'язання збройного конфлікту на сході України.

З метою ефективної реалізації принципів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в сучасних умовах слід запровадити організаційний, політичний, правовий, фінансово-економічний, військовий (правоохоронний), інформаційно-психологічний (ідеологічний) та мотиваційний механізми її реалізації.

Розглянемо та охарактеризуємо зміст механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації більш докладно.

На нашу думку, організаційний механізм – це система певних інструментів, методів, засобів, важелів та заходів, спрямована на запобігання та нейтралізацію потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України шляхом: реформування системи забезпечення національної безпеки України; удосконалення системи державного та військового управління в умовах реформування сектору безпеки і оборони України; забезпечення взаємодії з Головним ситуаційним центром РНБО України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони; вдосконалення бюджетної політики України у сфері безпеки і оборони на основі законодавчого підвищення норм фінансування сил безпеки і оборони; удосконалення та розвиток системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України тощо.

Політичний механізм – це комплекс політико-дипломатичних заходів, який спрямований на створення сприятливих внутрішньо-, зовнішньополітичних умов для потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України та реалізується шляхом: забезпечення політичної підтримки України з боку Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу; залучення до активного співробітництва впливових міжнародних організацій, в т.ч. ООН, ОБСЄ, Ради Європи; отримання від міжнародного співтовариства додаткових

Цевельов

гарантій щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України; залучення політичної, військової, гуманітарної та іншої підтримки України з боку ЄС та США; розробки та імплементації міжнародних проектів та програм, що спрямовані на забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону; організації переговорного процесу щодо розширення формату Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ тощо. Також політичний механізм передбачає:

– імплементацію єдиної державної політики національної безпеки у зовнішньополітичній сфері, що спрямована на захист національних інтересів України на державному кордоні;

– забезпечення системного підходу та послідовності реалізації Стратегії договірно-правового оформлення державного кордону України;

– створення сприятливого зовнішньополітичного іміджу України;

– удосконалення координації діяльності органів державної влади, Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з питань відновлення державного кордону та його договірно-правового оформлення, опрацювання єдиних підходів до Стратегії переговорного процесу з питань державного кордону;

– участь у глобальних та регіональних міжнародних колективних структурах безпеки, що передбачають отримання ефективних міжнародних гарантій з метою нейтралізації зовнішніх загроз національним інтересам у сфері безпеки державного кордону;

– участь у врегулюванні локальних прикордонних конфліктів, забезпечення регіонального прикордонного лідерства;

– реалізацію в повному обсязі вимог Концепції інтегрованого управління кордонами із залученням до цього процесу міжнародних організацій у сфері безпеки державного кордону;

– розвиток міжнародного та прикордонного співробітництва із суміжними країнами, імплементація міжнародної технічної допомоги, міжнародних проектів і програм у сфері безпеки державного кордону.

Цевельов

Правовий механізм – це система законодавчих і нормативно-правових норм, встановлених та забезпечених міждержавними договорами між Україною та сусідніми державами щодо питань забезпечення безпеки державного кордону України, реалізується шляхом: підготовки та укладення міждержавних договорів про спільний державний кордон, а також про режим спільного державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань; врегулювання питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та дотримання його режиму на підставі усталених принципів міжнародного права; дотримання усталених принципів і норм міжнародного права, а також забезпечення верховенства права під час підготовки та укладення міждержавних договорів між Україною та іншими сусідніми державами про спільний кордон; правового регулювання питань функціонування пунктів пропуску на спільному державному кордоні, розвитку прикордонної інфраструктури та охорони довкілля; узгодження правових норм з питань утримання лінії державного кордону, прикордонних знаків і прикордонної інфраструктури тощо. Також правовий механізм передбачає:

– розвиток та удосконалення нормативно-правової бази із суміжними країнами з питань спільного державного кордону із максимальним врахуванням національних інтересів України;

– законодавче забезпечення процесів договірно-правового оформлення державного кордону України;

– удосконалення та оптимізацію чинного законодавства з питань формування та розвитку сектору безпеки і оборони України, створення Об’єднаного штабу та розподіл функціональних обов’язків серед усіх складових Сектору безпеки і оборони в умовах мирного часу, під час введення в дію правового режиму воєнного стану чи правового режиму надзвичайного стану;

– удосконалення та оптимізацію чинного законодавства, що регулює питання у сфері безпеки державного кордону: уточнення компетенції органів державної влади, Збройних Сил України, інших військових формувань та

Цевельов

правоохоронних органів у мирний час, під час введення в дію правового режиму воєнного стану чи правового режиму надзвичайного стану, забезпечення єдиного порядку координації та взаємодії, оперативного підпорядкування, забезпечення, функціональних обов'язків та важелів впливу у форматі переговорного процесу;

– адаптацію законодавства України у сфері безпеки державного кордону до законодавства Європейського Союзу з урахуванням реалій сучасного стану та ведення «гібридної війни».

Фінансово-економічний механізм – це сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів держави з метою забезпечення її обороноздатності та готовності всіх елементів сектору безпеки і оборони до виконання завдань у будь-яких умовах обстановки.

Також фінансово-економічний механізм передбачає:

– фінансування в повному обсязі заходів з реалізації державних завдань з питань договірно-правового оформлення державного кордону (проведення делімітації, демаркації, перевірки державного кордону, участь делегацій України в переговорному процесі);

– розв'язання на міждержавному рівні низки фінансових, майнових, господарських, економічних питань між суб'єктами господарської діяльності України та суміжних країн, особливо на спільних ділянках державного кордону з Російською Федерацією, Республіками Білорусь та Молдова;

– фінансування цільових державних програм і планів з питань розвитку Державної прикордонної служби, захисту державного кордону, його інженерного облаштування та модернізації технічних засобів;

– фінансове забезпечення системних наукових досліджень у сфері безпеки державного кордону;

– поглиблену співпрацю з країнами Європейського Союзу, США, Канади з питань розвитку програм міжнародної технічної допомоги, її цільового та ефективного використання.

Військовий (правоохоронний) механізм – це комплекс військових

Цевельов

(правоохоронних) заходів, що спрямований на запобігання та нейтралізацію потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону та реалізується шляхом: організації оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової діяльності для протидії сепаратистським, екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, які організовують свою протиправну діяльність на державному кордоні; протидії спробам незаконної зміни проходження лінії українсько-російського державного кордону та забезпечення єдиного юридичного титулу кордону з Російською Федерацією на всій його протяжності; підготовки сил безпеки та оборони до ефективного стримування Російської Федерації від подальшого застосування воєнної сили відносно України; оперативного плану реагування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів на воєнну агресію тощо. Також військовий (правоохоронний) механізм передбачає:

– створення сучасних прикордонних органів України, що гарантовано забезпечать безпеку у сфері захисту і охорони державного кордону, територіальну цілісність держави;

– формування та розвиток сектору безпеки і оборони держави з метою захисту національних інтересів на державному кордоні;

– створення, підготовку та застосування підрозділів швидкого реагування на загрозливих напрямках державного кордону;

– розвиток кадрового та інтелектуального потенціалу прикордонних органів України;

– комплектування прикордонних підрозділів сучасними інноваційними технічними засобами охорони державного кордону, у тому числі у форматі реалізації міжнародних проектів і програм з надання міжнародної технічної допомоги;

– організацію навчань та професійної підготовки прикордонників, підрозділів та органів управління.

Інформаційно-психологічний (ідеологічний) механізм – це комплекс

Цевельов

заходів держави, спрямованих на забезпечення стану захищеності (інтелектуальної, соціально-політичної, морально-етичної) суспільства, за якими досягається нормальне функціонування та гармонійний розвиток держави незалежно від наявності внутрішніх та зовнішніх інформаційно-психологічних впливів.

Також інформаційно-психологічний (ідеологічний) механізм передбачає:

– активізацію пропаганди щодо активного залучення населення до служби в Державній прикордонній службі України;

– інформування населення і персонал прикордонних органів (підрозділів) про причини й дійсні цілі конфлікту, діяльність Державної прикордонної служби України;

– психологічні операції для запобігання розпалюванню національної ворожнечі, сепаратистських й інших деструктивних настроїв серед населення прикордонних районів;

– активізацію боротьби з корупцією в рядах Державної прикордонної служби України.

Мотиваційний механізм – це сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, які зацікавлюють людину для здійснення певної діяльності з метою задоволення потреби реалізації своїх інтересів.

Також мотиваційний механізм передбачає:

– навчання у системі та підвищення своїх професійних знань та досвіду;

– кар’єрне зростання;

– забезпечення соціального захисту, отримання достойного грошового забезпечення;

– створення тісних дружніх та взаємно підтримуючих корпоративних зв’язків у колективах;

– піднесення авторитету підрозділу та загалом прикордонної служби перед суспільством.

Відповідно до вимог Стратегії національної безпеки України від 06 травня 2015 року № 287/2015 – «...розвиток Державної прикордонної служби

Цевельов

України як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів» [60].

Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є важливою складовою державного управління національною безпекою України, яка дасть змогу: забезпечити виконання зобов'язань України в рамках імплементації Угоди України з Європейським Союзом та належний рівень безпеки державного кордону; привести систему управліннями кордонами у відповідність з європейськими стандартами, забезпечити його відкритість для провадження законної транскордонної діяльності; забезпечити розвиток міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва; реалізувати міжнародні проекти та національні наукові дослідження; забезпечити відкритість і прозорість діяльності органів державної влади, компетентних у питаннях державного кордону; зміцнити військову складову прикордонних підрозділів та органів для відновлення державного кордону та спроможності в подальшому не допустити виникнення розповсюдження воєнних конфліктів на територію України в разі їх виникнення на державному кордоні.

Таким чином, питання запровадження ефективних механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є стратегічним пріоритетом реалізації внутрішньої та зовнішньої політики для України.

У загальному вигляді державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є послідовність відносно етапів здійснення певних практичних дій та управлінських рішень, спрямованих на

Цевелюв

мінімізацію або ліквідацію загроз чи ризиків, а саме:

– аналіз ситуації на державному кордоні та в контрольованих прикордонних районах;

– визначення (уточнення) переліку національних інтересів (цінностей), на захист яких спрямовані зусилля прикордонних органів;

– визначення сукупності проблем, пов’язаних із прагненням реалізації національних інтересів на державному кордоні, у виключній (морській) економічній зоні та в контрольованих прикордонних районах;

– визначення пріоритетних цілей, спрямованих для розв’язання проблем захисту і охорони державного кордону з урахуванням можливостей та реального стану захищеності державного кордону;

– розробка та прийняття державно-управлінських рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей, механізмів державного реагування на загрози і ризики у сфері безпеки державного кордону;

– практична реалізація сукупності взаємопов’язаних і взаємообумовлених управлінських рішень та механізмів реагування (регулюючих, координуючих, контролюючих, взаємодіючих та інших) з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз на державному кордоні;

– постійний моніторинг загроз та ризиків, стану захисту й охорони державного кордону з метою виявлення нової проблемної ситуації та визначення механізмів реагування для її вирішення або мінімізації наслідків.

Вибір конкретних механізмів реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону суб’єктами державного управління національною безпекою, тобто застосування сукупності способів і засобів впливу на об’єкти управління, зумовлюється необхідністю своєчасного та адекватного вирішення завдань щодо захисту й охорони державного кордону, виключної (морської) економічної зони, враховуючи характер і масштаби загроз національним інтересам на державному кордоні, та реальними можливостями, які є в наявності в Державній прикордонній службі України або

Цевельов

можуть бути в розпорядженні в разі надання допомоги Збройними Силами, Національною гвардією або іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, утвореними відповідно до чинного законодавства України.

З огляду на це, державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону – неперервний процес виконання основних функцій Державної прикордонної служби України, спрямованих на реалізацію національних інтересів на державному кордоні країни та в її виключній (морській) економічній зоні.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України передбачають реалізацію таких стратегічних завдань політики національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України, а саме:

1) врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення державного кордону України;

2) удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері захисту та охорони державного кордону України, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони;

3) реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних органів України, зокрема зосередження зусиль розвідувальних органів на пріоритетних напрямах забезпечення прикордонної безпеки;

4) створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів;

5) очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів;

Цевелюв

6) удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, посилення парламентського контролю в цій сфері;

7) вжиття комплексних дипломатичних і військових (правоохоронних) заходів із мінімізації прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на спільному державному кордоні з Російською Федерацією;

8) відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів на всій її території, реінтеграція тимчасово окупованих територій після їх звільнення.

1.3. Аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України

Стратегічна важливість цього питання зумовлена тим, що тільки державні кордони визначають межі суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів. Не оформлені в міжнародно-правовому відношенні державні кордони являють собою потенційну загрозу національній безпеці у сфері безпеки державного кордону та небезпеку втрати державності, суверенітету та територіальної цілісності кожної держави [61].

Установлено, що питання законодавчого та нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України набули актуальності з проголошенням Україною державної незалежності.

Так, організаційно-правові механізми формування й реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні, які визначено законодавством України, були спрямовані на врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними державами, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму,

Цевельов

функціонування пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури, реадмісії осіб, прикордонно-представницької діяльності, а також питання нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки [62].

На превеликий жаль, законодавство та нормативно-правове забезпечення національної безпеки України є у значній мірі застарілими, а закладені в ньому норми щодо взаємодії й координації дій органів державної влади (державного управління) і структур сектору безпеки та оборони (військового управління) як у мирний час, так і в особливий період не враховують особливостей нового типу зовнішньої агресії, під час якої широко застосовуються не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. Крім того, нормативно-правові акти в цій сфері містять низку неузгодженостей, підходи до визначення певних термінів мають бути переглянуті, потребують запровадження сучасних правових механізмів реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України тощо.

Внесення відповідних змін до законодавства та нормативно-правових актів має забезпечити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення національної безпеки.

Отже, існує необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки у сфері захисту й охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні, починаючи від норм Конституції України, завершуючи відомчими інструкціями Міністерства внутрішніх справ України та Державної прикордонної служби України.

Нинішня система законодавчого й нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України виявилася неготовою до протидії викликам і загрозам у цій сфері, зокрема ефективно протистояти зовнішній агресії.

Тому дослідження питань законодавчого та нормативно-правового

Цевельов

забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України є одним із важливих напрямів науки з державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Сьогоднішні потенційні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України зумовлюють нагальну потребу удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки України, що спрямовані на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону України, з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів України, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності Української держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій [63, с.36].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що питання нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України вирішуються на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та нормативному.

Правовою основою законодавства щодо забезпечення прикордонної безпеки України є Конституція України. У ст. 17 Конституції України проголошено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [56].

Таким чином, 28 червня 1996 року Конституцією України закріплено конституційну норму щодо забезпечення прикордонної безпеки, яка набула конституційно-правового статусу.

На законодавчому рівні основні положення реалізації державної політики національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні були спрямовані

Цевельов

на забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України. З цією метою на законодавчому рівні було прийнято низку ґрунтовних правових актів, а саме:

– 16 липня 1990 року Верховною Радою Української РСР було ухвалено Декларацію про державний суверенітет України, якою було визначено: «Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [64];

– 12 вересня 1991 року було прийнято Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року, яким визначено: «державний кордон СРСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України» [65, ст.5];

– 4 листопада 1991 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про державний кордон України», яким визначено поняття державного кордону України як «…лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр та повітря нового простору» [57, ст.1].

Також законодавче забезпечення прикордонної безпеки передбачало створення відповідних прикордонних органів України, що визначають їх правовий статус і повноваження як суб’єктів забезпечення прикордонної безпеки й порядок діяльності з метою забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні, зокрема врегульовано правовими актами:

– Законом України від 4 листопада 1991 року «Про Прикордонні війська України», до обов’язків яких належать питання щодо «…забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона виключної (морської) економічної зони України» [66, ст.1];

Цевелюв

– Законом України від 19 червня 2003 року «Про Державну прикордонну службу України». Зазначений законодавчий акт був спрямований на створення Державної прикордонної служби України – правоохоронного органу зі спеціальним статусом, до компетенції якого належать завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону, забезпечення режиму державного кордону та прикордонного режиму [67, ст.7].

На нормативному рівні у сфері забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України доволі вагомими є:

– Розпорядження Президента України від 14 квітня 1993 року № 45/93 «Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України». Зазначений Акт Глави держави був спрямований на забезпечення постійного підтримання режиму державного кордону та протидії протиправній діяльності на державному кордоні [68];

– Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 року № 120. Документ передбачав запровадження практичних механізмів державного управління, які були спрямовані на забезпечення непорушності державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні як найважливішої складової частини гарантування національної безпеки держави, її суверенітету і територіальної цілісності [69];

– Комплексна програма розбудови державного кордону України на 1993 – 1998роки, затверджена Указом Президента України від 16 грудня 1993 року № 596/93 [70];

– Програма дій, що спрямована на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, до 2005 року, була затверджена Указом

Цевельов

Президента України від 16 листопада 2000 року № 1241 [71];

– Державна цільова програма «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 року № 831 [72];

– Концепція інтегрованого управління кордонами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р. Документ містить концептуальні погляди на процеси забезпечення прикордонної безпеки України в загальноєвропейському форматі та є важливою складовою реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію [73];

– Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, була схвалена Указом Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006, передбачала комплекс завдань з удосконалення механізмів державного управління прикордонною безпекою в умовах актуалізації сучасних викликів і загроз у прикордонній сфері [74];

– Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 вересня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28серпня 2014 р. №744/2014. Відповідно до цього Указу пріоритетним напрямом реалізації органами виконавчої влади державної політики у сфері національної безпеки і оборони визначено вважати «...забезпечення готовності сектору безпеки і оборони, економіки та суспільства до відбиття збройної агресії проти України у зв’язку із подальшим ускладненням ситуації у сфері національної безпеки внаслідок тривалого втручання Російської Федерації у внутрішні справи України» [75];

– Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р. № 287/2015, яка спрямована на розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування, має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній

Цевельов

зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів [23];

– Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 вересня 2015 року «Про Воєнну доктрину України» від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, яка спрямована на протидію агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами [24];

– Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» визначає шляхи досягнення цілей оборонної реформи, зокрема щодо збільшення спроможностей сил оборони до рівня, що дасть змогу забезпечити виконання завдань оборони держави і відновлення її територіальної цілісності, активну участь у реалізації Спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу та активне співробітництво з НАТО з досягненням критеріїв, необхідних для набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору [25].

Вищезазначеними законодавчими та нормативно-правовими актами було сформовано систему державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Зазначені законодавчі акти української держави щодо забезпечення недоторканності державного кордону України стали основою міжнародно-правового регулювання у сфері безпеки державного кордону України, основний зміст яких спрямований на реалізацію стратегічних завдань забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, а саме:

1) законодавче закріплення та підтвердження існуючого за радянські

Цевельов

часи державного кордону між СРСР та Угорською Республікою, Словацькою Республікою, Республікою Польща та Румунією державним кордоном незалежної України із зазначеними суміжними державами;

2) правове регулювання відносин щодо питань спільних ділянок державних кордонів між Україною і колишніми радянськими республіками, які стали незалежними державами після розпаду СРСР, зокрема, Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

3) створення спільних між Україною і суміжними суверенними державами прикордонних комісій для запровадження спільних заходів із делімітації, демаркації, а також перевірки проходження спільних ділянок державного кордону;

4) правове оформлення міждержавних відносин, зокрема укладання міждержавних договорів та угод між Україною і суміжними суверенними державами про режим спільних ділянок державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань;

5) міжнародно-правове регулювання питань пропуску осіб і транспортних засобів, ведення господарської, промислової та іншої діяльності у прикордонних районах, охорони довкілля тощо;

6) створення прикордонно-представницького апарату для врегулювання конфліктних ситуацій та прикордонних інцидентів на державному кордоні.

З метою територіального розмежування між колишніми республіками Радянського Союзу Україною було ініційовано укладання Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 р. У положеннях цієї Угоди зазначається: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках содружества. Они гарантируют открытость границ, свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества» [76].

Після укладення цього міжнародно-правового акта, українською

Цевельов

стороною було започатковано комплекс послідовних заходів щодо міжнародно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними країнами – учасницями Співдружності Незалежних Держав.

Так, з набуттям Україною державної незалежності керівництвом держави основна увага приділялась питанням міжнародно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону між Україною і колишніми радянським республіками, а нині суверенними державами – Російською Федерацією, Республікою Білорусь і Республікою Молдова.

З'ясовано, що розпорядженням Президента України від 14 квітня 1993 р. № 45/93 «Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України» Кабінету Міністрів України було доручено розробити та подати на розгляд Президентові України проект Комплексної програми розбудови державного кордону України, в якому було передбачено заходи щодо: «…делімітації та демаркації, правового оформлення державного кордону, включаючи його договірне закріплення з Республікою Білорусь, Російською Федерацією та Республікою Молдова» [77].

Розроблена «Комплексна програма розбудови державного кордону України» на 1993 – 1998рр., що була затверджена Указом Президента України № 596/93 від 16 грудня 1993 р., є першим нормативно-правовим актом, який визначив мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована система державного управління у сфері прикордонної безпеки, а саме: врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення державного кордону із суміжними країнами; запровадження ефективних підходів щодо підтримання законності та правопорядку, профілактики правопорушень на державному кордоні й у виключній (морській) економічній зоні; створення сприятливої геополітичної ситуації навколо України шляхом зміцнення добросусідських відносин із суміжними державами; забезпечення захисту державно-політичних, економічних і національно-культурних інтересів країни [78].

Слід зазначити, що необхідність забезпечення недоторканності

Цевельов

державного кордону та захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні як найважливішої складової частини гарантування національної безпеки держави, її суверенітету і територіальної цілісності зумовило розробку «Концепції охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні», що була схвалена постановою Кабінету Міністрів України № 120 від 22 січня 1996 р. [79].

Потреба в дослідженні основних проблем нормативно-правового забезпечення державного реагування на загрози національній безпеці на ділянці українсько-російського державного кордону сьогодні набуває особливого значення, тому що він є найбільшим за протяжністю і становить 2295,04 км, зокрема сухопутна ділянка становить 1974,04 км і морська ділянка – 321 км і є найбільшою загрозою національній безпеці України та європейській безпеці [80].

Зазначимо, що за 26 років незалежності Україною було підготовлено ряд міждержавних договорів та угод з питань безпеки українсько-російського державного кордону. Саме підписання цих міждержавних договорів та угод між Україною і Російською Федерацією сприяло подальшій розбудові на українсько-російському державному кордоні пунктів пропуску через державний кордон та розвитку прикордонної інфраструктури.

Отже, керуючись законодавствами України і Російської Федерації та загальновизнаними нормами міжнародного права, за ініціативою України було укладено з Російською Федерацією низку міжнародно-правових актів з питань забезпечення національної безпеки у сфері охорони українсько-російського державного кордону, а саме:

– Договір між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою від 22 листопада 1990 р., яким зазначено, що: «…Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки і Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки в нині існуючих у межах СРСР кордонах» [81];

Цевельов

– Угоду між Україною та Російською Федерацією «Про подальший розвиток міждержавних відносин» від 23 червня 1992 р., в якій закріплено наміри сторін до відкритості спільного державного кордону та встановлення безвізового порядку його перетинання [82];

– Угоду між Україною та Російською Федерацією «Про спільне використання та охорону прикордонних водних об'єктів» від 19 жовтня 1992 р., в якій встановлено порядок користування прикордонними водами та об'єктами інфраструктури, що розташовані на українсько-російському державному кордоні [83].

Проведений аналіз укладених міжнародно-правових актів між Україною та Російською Федерацією з питань безпеки українсько-російського державного кордону дає підстави стверджувати, що цей договір та угоди мали за мету забезпечити реалізацію завдань, а саме:

– забезпечити однаковий міжнародно-правовий статус українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

– врегулювати проблемні питання договірно-правового оформлення сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону;

– визначити суверенні права України і Російської Федерації в акваторіях Азовського, Чорного морів, Керченської протоки, а також розмежувати виключну (морську) економічну зону між Україною і Російською Федерацією у Чорному морі;

– вжити спільних заходів з дотримання режиму українсько-російського державного кордону;

– забезпечити ритмічне функціонування пунктів пропуску через українсько-російський державний кордон і прикордонної інфраструктури;

– розвивати та зміцнювати взаємовигідне і рівноправне співробітництво щодо розвитку прикордонних територій тощо.

З'ясовано, що незаконна діяльність транскордонних злочинних угруповань на спільній ділянці державного кордону між Україною та Російською Федерацією завжди становила потенційну загрозу національній

Цевельов

безпеці України.

З метою забезпечення безпеки ділянки українсько-російського державного кордону Україною започатковано переговорний процес з розвитку співробітництва України з Російською Федерацією й укладено такі угоди і договори:

– Угода між Україною та Російською Федерацією «Про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань» від 3 березня 1994 р., якою встановлено порядок взаємодії держав з питань охорони спільного державного кордону та створено інститут Прикордонних представників України і Російської Федерації, до компетенції яких було віднесено питання врегулювання прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на спільному кордоні [84];

– Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації «Про пункти пропуску через державний кордон між Україною і РФ» від 8 лютого 1995 р., якою визначено 53 пункти пропуску через українсько-російський державний кордон і закладено правові основи для будівництва, облаштування та ритмічного функціонування пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури через спільний державний кордон [85];

– Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації «Про транзит через територію України військових формувань Російської Федерації, які тимчасово знаходяться на території Республіки Молдова» від 25 листопада 1995 р., якою передбачено можливість перетинання державного кордону та переміщення через територію України осіб, які входять до складу військових формувань Російської Федерації, що тимчасово знаходяться на території Республіки Молдова [86];

– Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р., у положеннях якого визначено, що Україна та Росія поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів. Країни будуть розвивати міждержавні відносини на основі принципів взаємної поваги

Цевельов

суверенної рівності, територіальної цілісності, непорушності кордонів, а також мирного врегулювання спорів шляхом незастосування сили або загрози силою [87];

– Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації «Про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації» від 16 січня 1997 р., в якій передбачено, що громадяни держави однієї Сторони можуть в'їжджати, виїжджати та пересуватися територією держави іншої Сторони без віз з дотриманням правил перебування і реєстрації, що діють у цій державі, по документах, що посвідчують особу і підтверджують громадянство [88].

Також між прикордонними відомствами України та Російської Федерації укладено міжвідомчі протоколи, що дають можливість вирішувати нагальні питання спільного державного кордону, зокрема: створено інститут прикордонних представників та їх апарат, до обов'язків якого належить врегулювання прикордонних інцидентів і конфліктних ситуацій на українсько-російському державному кордоні; визначено порядок взаємодії та оперативної співпраці між органами охорони кордону Державної прикордонної служби та територіальними органами Прикордонної служби ФСБ Російської Федерації з питань протидії злочинним проявам на спільному кордоні; організовано на постійній основі обмін інформацією між прикордонними відомствами України і Російської Федерації про обстановку на українсько-російському державному кордоні та тенденції її розвитку; створено консультаційні пункти в пунктах пропуску на спільному українсько-російському державному кордоні, які забезпечують ритмічний пропуск осіб і транспортних засобів через кордон.

Але, незважаючи на суттєвий прогрес у міжнародно-правовому регулюванні питань суспільно-економічного розвитку прикордонних територій, безпеки сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону, на міждержавному рівні між сторонами на сьогодні:

1) не проведено демаркацію кордону українсько-російського державного кордону та не позначено кордон на місцевості;

2) відсутні базові міждержавні договори й угоди, які регламентують

Цовельов

питання дотримання режиму державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань;

3) не врегульовано низку майнових, фінансових і господарських питань на кордоні з Росією;

4) не забезпечено ефективних механізмів реадмісії осіб, затриманих за порушення українсько-російського державного кордону.

Отже, правова неврегульованість на міждержавному рівні між Україною і Росією нагальних питань спільного державного кордону створює суттєву загрозу національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні.

Аналіз законодавчих і нормативно-правових актів у сучасних умовах ведення «гібридної війни» проти України вказує на той факт, що суттєвою загрозою національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону визначено неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України. Законом України «Про основи національної безпеки України» [16] визначається, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є:

у зовнішньополітичній сфері:

– посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

у сфері державної безпеки:

– розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;

Цевельов

у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України:

– недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності;

– можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

– небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою й озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності;

– повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації (сектору безпеки і оборони) та оборонно-промислового комплексу України; незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України; незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей [34].

Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [23] безпосередніми зовнішніми викликами національній безпеці визначено:

– військову агресію, участь регулярних військ, радників, інструкторів і найманців у бойових діях на території України;

– розвідувально-підривну і диверсійну діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі й ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічну підтримку, зокрема військову, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей;

– тимчасову окупацію території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя;

– нарощування військових угруповань біля кордонів України та на

Цевельов

тимчасово окупованій території України, у тому числі розміщення на півострові Крим тактичної ядерної зброї;

– несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об’єднання, керованого з єдиного центру;

– інституційну слабкість, непрофесійність, структурну незбалансованість органів сектору безпеки і оборони;

– недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки України; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї [23].

Також Воєнною доктриною України, затвердженою Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 [24], головними тенденціями розвитку воєнно-політичної обстановки у світі, що можуть суттєво загрожувати національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону, визначено:

– поширення практики проведення спеціальних операцій та дій провокаційного характеру для створення конфліктних ситуацій;

– посилення внутрішньої нестабільності в сусідніх державах, викликаної втручанням з боку інших держав, зниженням життєвого рівня населення, неефективністю дій керівництва, намаганнями етнічних утворень сепаратно вирішувати нагальні проблеми;

– інтенсивну модернізацію збройних сил сусідніми державами, активізація розробок озброєння та військової техніки нового покоління з принципово новими можливостями вогневого ураження й управління;

– посилення мілітаризації в регіоні довкола України, збільшення іноземної військової присутності на територіях сусідніх держав;

– активну дестабілізуючу зовнішню політику і політику безпеки Російської Федерації щодо сусідніх держав, а також щодо міжнародних організацій, включаючи НАТО та ЄС;

– відмову або ухилення Російської Федерації від виконання

Цевельов

зобов'язань за міжнародними договорами у сфері контролю над озброєннями, зміцнення довіри і безпеки у військовій діяльності;

– модернізацію та вдосконалення спеціальними службами іноземних держав систем і комплексів технічної розвідки, нарощування їх можливостей, спроби несанкціонованого доступу до об'єктів інформаційної інфраструктури України;

– гальмування процесу договірно-правового оформлення державних кордонів та розмежування виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між державами;

– інформаційну війну Російської Федерації проти України [24].

Враховуючи всі наведені нормативно-правові документи, бачимо, що основні загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону на всіх етапах становлення сучасної України полягають у:

1) незавершеності договірно-правового оформлення й недостатньому облаштуванні державного кордону України;

2) можливих посяганнях на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

3) територіальних претензіях з боку суміжних держав;

4) поширенні тероризму, транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції та контрабанди через державний кордон України;

5) воєнно-політичній нестабільності та конфліктах у прикордонних з Україною регіонах;

6) несформованості Воєнної організації держави (сектору безпеки і оборони України) як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційній слабкості, непрофесійності, структурній незбалансованості органів сектору безпеки і оборони;

7) недостатності ресурсного забезпечення та неефективному використанні ресурсів у секторі безпеки і оборони.

Аналіз загроз у сфері безпеки державного кордону, що визначені в основних нормативно-правових документах із забезпечення національної

Цевельов

безпеки України, та їх узагальнення вказують на те, що більшість з них мають саме воєнний характер, тобто державне реагування на які потребує застосовування заходів військової сили.

Аналіз нормативно-правової бази України з питань визначення функцій та завдань Державної прикордонної служби із захисту державного кордону вказує на відсутність чіткого такого визначення та відсутність механізмів державного реагування для реалізації цих завдань.

Визначальними для діяльності Державної прикордонної служби є поняття: «охорона державного кордону» та «захист державного кордону». Даної проблематики торкались дослідники С.М.Бабурін, В.Л.Зьолка, В.П.Золотов, Б.М.Клименко, В.В.Половников, Т.О.Цимбалістий, які дійшли висновку про близькість даних понять, а також про їх взаємообумовленість.

Ними робиться висновок, що поняття «охорона державного кордону» і «захист державного кордону» мають подібні складові та тісно взаємопов'язані між собою: перше поняття має систему заходів щодо недоторканності державного кордону, друге поняття має комплекс схожих заходів щодо забезпечення національної безпеки на державному кордоні [89, с.29].

Вважається, що охорона державного кордону – це здійснення комплексу різноманітних заходів щодо запобігання порушенням законодавства про державний кордон, забезпечення необхідних умов для функціонування державного кордону, дотримання встановлених на державному кордоні та у прикордонні режимів, припинення протиправних дій та притягнення винних до відповідальності. Захист державного кордону – це здійснення певних заходів у відповідь на протиправні дії з метою недопущення або припинення спроб посягання на територіальну цілісність та недоторканність території України (у т.ч. щодо проходження лінії державного кордону), захисту країни від зовнішніх загроз шляхом застосування, за необхідності, спеціальних сил і засобів, озброєння та військової техніки [90, с.41].

Наукові дослідження понять «охорона» та «захист» співпадають у тій частині, що зазначені поняття є тісно пов'язаними, але в той же час за змістом

Цевельов

вони різні.

Військовий енциклопедичний словник визначає охорону державного кордону як систему політичних, військових, економічних, санітарних, режимних та інших заходів щодо забезпечення недоторканності сухопутних, морських та повітряних кордонів держави, а також захисту її політичних і економічних інтересів на кордонах, які здійснюються відповідно до Закону України «Про державний кордон України» [91, с.530].

У термінології, що використовується у сфері захисту національних інтересів України в прикордонному просторі, застосовуються такі поняття: «охорона державного кордону», «охорона суверенних прав», «охорона закордонних дипломатичних установ» тощо.

Разом з тим в Конституції України не застосовується термін «охорона державного кордону», а лише «захист суверенітету і територіальної цілісності України» [56].

Більш поглиблено зміст цього терміну тлумачиться у ст. 2 Закону України «Про державний кордон України», де визначено, що охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах… заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

У свою чергу захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [57].

Аналізуючи зміст понять «охорона» та «захист», які містяться у Законі України «Про державний кордон України», слід відзначити, що спільним для них є те, що це «комплекс… заходів», серед яких в умовах розбудови правової держави все вагоміше місце займають юридичні заходи, або, як це визначено у

Цевельов

законодавстві, «організаційно-правові». Це пояснюється, по-перше, тим що забезпечення охорони та захисту державного кордону покладено на органи державної влади та організації і громадян повноваження яким делеговано державою, які згідно з концепцією правової держави повинні діяти лише у спосіб, прямо передбачений законом, а по-друге, тим, що усі інші заходи можуть бути реалізовані лише у правовій формі [92, с.76].

Водночас Законом України «Про Державну прикордонну службу України» [67] не визначені завдання органам охорони державного кордону із захисту кордону, не містяться положення щодо оборони держави та участі у відсічі збройній агресії або припиненні збройного конфлікту на державному кордоні проти України.

Так, цим Законом у ст. 2 визначається, що оперативно-службовою діяльністю Державної прикордонної служби України є виконання її основних функцій, а саме:

– охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

– здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

– охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов’язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

– ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» [93] та «Про оперативно-розшукову діяльність» [94];

Цевельов

– участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

– участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [95];

– охорона закордонних дипломатичних установ України;

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [67, ст.2].

Відповідно до вимог ст. 1 цього ж Закону на Державну прикордонну службу покладаються завдання забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [67, ст.1].

Законом України чітко визначено, що Державна прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення і воєнні функції та завдання з їх виконання на її не покладаються. Водночас вона комплектується військовослужбовцями, які відповідно до цього Закону не мають права виконувати завдання із захисту державного кордону, оскільки про захист у завданнях взагалі не йдеться [67, ст.2].

Лише в ст. 19 Закону, де визначено обов'язки Державної прикордонної служби України, вказано на те, що вона спільно із Збройними Силами та іншими збройними формуваннями і правоохоронними органами, утвореними відповідно до чинного законодавства України, бере участь у захисті територіальної цілісності держави, відсічі збройній агресії та локалізації озброєного конфлікту на державному кордоні, але в межах своїх повноважень,

Цевельов

тобто як правоохоронний орган зі спеціальним статусом, невійськовими заходами, що суперечить загальним принципам захисту та забезпечення недоторканності державного кордону [67, ст.19].

Події на сході України на початку 2014 року вочевидь довели на практиці, що під час виникнення озброєного конфлікту на державному кордоні прикордонники сам на сам залишилися з незаконними збройними формуваннями без підтримки частин Збройних Сил та інших військових формувань України. Не маючи на озброєнні броньованої техніки, важкої зброї, інженерних, фортифікаційних споруд, не підготовлених у тактичному плані до ведення оборонного бою, все це призвело до негативних наслідків і розв'язання воєнного конфлікту на території України.

Документами Стратегічного плану застосування Збройних Сил України та його складової – Плану участі Державної прикордонної служби у відсічі збройній агресії – передбачалася передача в оперативне підпорядкування органам військового управління до складу угруповань Збройних Сил органів охорони кордону, які разом повинні здійснювати локалізацію збройного конфлікту на державному кордоні [96].

Законом України «Про оборону України» визначено, що в особливий період відповідним органам військового управління Збройних Сил підпорядковуються визначені в установленому порядку Генеральним штабом органи управління, з'єднання, частини та установи інших військових формувань [34]. Про передачу в оперативне підпорядкування органам військового управління до складу угруповань Національної гвардії України органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби не зазначено.

Також законодавством України чітко не визначено покладання відповідальності за охорону державного кордону на органи військового управління Збройних Сил і Національної гвардії після прийняття ними в особливий період в оперативне підпорядкування органів охорони державного кордону, загонів морської охорони разом з ділянками державного кордону, що

Цевельов

ними охороняються, й завданнями, що виконуються частинами і підрозділами Збройних Сил і Національної гвардії України.

Крім цього, нормативно-правовими актами не встановлений порядок всебічного забезпечення (відновлення втрат особового складу, матеріально-технічного, морально-психологічного, медичного, фінансового забезпечення) органів Державної прикордонної служби після передачі в оперативне підпорядкування органам військового управління до складу угруповань Збройних Сил і Національної гвардії України.

На сьогодні в умовах ведення «гібридної війни» нагальним є опрацювання спільного з Міністерством оборони України наказу із взаємодії, яким врегульовуватимуться питання спільного виконання завдань з охорони і захисту державного кордону Державною прикордонною службою та Збройними Силами у мирний час, потребує подальшої роботи опрацювання проекту такого наказу з питань взаємодії з охорони та захисту державного кордону в умовах правового режиму надзвичайного стану та в особливий період [97].

Зазначеними наказами передбачається частково врегулювати порядок підпорядкування (оперативного підпорядкування) органам військового управління Збройних Сил прикордонних загонів і загонів морської охорони із охороняємими ними ділянками відповідальності (на державному кордоні, адміністративній межі Херсонської області з тимчасово окупованою територією України та вздовж лінії зіткнення сторін у районі проведення антитерористичної операції в межах Донецької та Луганської областей).

В умовах неприхованої агресії проти України потребує внесення змін до законів України «Про оборону України» [34], «Про Національну гвардію України» [98] щодо передачі в особливий період в оперативне підпорядкування органам військового управління (до складу угруповань) Національної гвардії України органів охорони державного кордону з ділянками державного кордону, що ними охороняються.

Потребує внесення змін до законів України «Про оборону України» [34],

Цевельов

«Про державний кордон України» [57], «Про Збройні Сили України» [99], «Про Національну гвардію України» [98] щодо покладення в особливий період відповідальності за охорону державного кордону на органи військового управління Збройних Сил і Національної гвардії України після прийняття ними в оперативне підпорядкування органів охорони державного кордону, загонів морської охорони Державної прикордонної служби разом з ділянками державного кордону, що ними охороняються.

Також необхідно визначити Законом України «Про Державний кордон України» [57], що координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України в мирний час і в умовах правового режиму надзвичайного стану, введеного за підставами, передбаченими пунктом 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», Збройними Силами України в особливий період [100].

У разі загострення обстановки, загрози здійснення збройних та інших провокацій на державному кордоні України в мирний час, в умовах правового режиму надзвичайного стану, введеного за підставами, передбаченими пунктом 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», та під час антитерористичної операції для посилення охорони державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах можуть залучатися з’єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України і Національної гвардії України [100].

Організація залучення для посилення охорони державного кордону України з’єднань, військових частин і підрозділів Збройних Сил України і Національної гвардії України покладається на Міністерство внутрішніх справ України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону, та Генеральний штаб Збройних Сил України.

Рішення про залучення з’єднань, військових частин і підрозділів

Цевельов

Збройних Сил України і Національної гвардії України для посилення охорони державного кордону України в мирний час та в умовах правового режиму надзвичайного стану, введеного за підставами, передбаченими пунктом 6 частини другої статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надати право приймати Голові Державної прикордонної служби України [100].

Рішення про залучення для посилення охорони державного кордону України в районі проведення антитерористичної операції з'єднань, військових частин і підрозділів Збройних Сил України і Національної гвардії України надати право приймати керівнику антитерористичної операції або Об'єднаного штабу з проведення операції.

У разі загрози нападу на Україну або збройної агресії проти України чи збройного конфлікту з'єднання визначити, що військові частини й підрозділи Збройних Сил України і Національної гвардії України відповідно до рішення Президента України на застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України (або відповідно до Стратегічного плану застосування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів / або за рішенням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України), самостійно або спільно з органами охорони державного кордону, загонами морської охорони Державної прикордонної служби України здійснюють прикриття державного кордону України на загрожувальних ділянках.

Водночас потребує внесення змін до законів України «Про Державну прикордонну службу України» [67] та «Про оборону України» [34] в частині, що стосується підпорядкування Державній прикордонній службі України з'єднань, військових частин та підрозділів Збройних Сил і Національної гвардії України, а саме: «...під час залучення до виконання завдань з посилення охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні України відповідним територіальним органам

Цевельов

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону, органам охорони державного кордону та загонам морської охорони підпорядковуються визначені у встановленому порядку Міністерством внутрішніх справ України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону, та Генеральним штабом Збройних Сил України з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України та Національної гвардії України» [101].

Доцільно опрацювати окремий відповідний нормативно-правовий акт про порядок всебічного забезпечення (акти за напрямами діяльності), у тому числі відновлення втрат особового складу, матеріально-технічного, морально-психологічного, медичного й фінансового забезпечення органів охорони державного кордону, загонів морської охорони, які передані в особливий період в оперативне підпорядкування органам військового управління (до складу угруповань) Збройних Сил і Національної гвардії України.

Нагальною проблемою наразі також є виконання прикордонними підрозділами інженерних робіт на землях, які знаходяться у приватній власності. Після набуття незалежності Україною та створення власних кордонів по всьому периметру держави та прийняттям під охорону його східної ділянки проблем з відведення земель під прикордонну смугу, як земель оборони, до цього часу так і не розв'язано [102].

Законодавчо не врегульовано порядку відведення земельних ділянок для розбудови прикордонної інфраструктури вздовж лінії державного кордону і в контрольованих прикордонних районах та немає механізму їх вилучення у приватних, комунальних та інших власників з передачею в постійне користування Державній прикордонній службі України, тобто з виділенням інших земельних ділянок власника замість тих, що вилучаються, та оплати за їх оформлення [103].

Законом України не врегульовано питання звільнення органів Державної прикордонної служби від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Для відшкодування таких втрат лише по

Цевельов

Харківській області Державній прикордонній службі потрібно буде приблизно до 80 млн. грн. позабюджетних коштів.

Отже, аналізуючи сучасну обстановку, що пов'язана із військовою агресією Російської Федерації проти України, можна стверджувати про необхідність суттєвого вдосконалення нормативно-правових актів у сфері безпеки державного кордону України.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що питання нормативно-правового забезпечення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та нормативному.

Визначено, що забезпечення прикордонної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки держави щодо захисту та забезпечення своїх національних інтересів і національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні має базуватися на пріоритетності національних інтересів, всебічному аналізі глобальних викликів і загроз у прикордонній сфері та вжитті своєчасних заходів з їх мінімізації.

Нинішні потенційні виклики та загрози національній безпеці України, пов'язані з агресією Російської Федерації проти України, зумовлюють нагальну потребу в удосконаленні законодавчого та нормативно-правового забезпечення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Цевельов

Висновки до розділу 1

У розділі зазначається, що стратегічні підходи до процесу врегулювання проблемних питань забезпечення реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону набули в XXI столітті універсального змісту в контексті актуалізації світових глобальних викликів і загроз у прикордонній сфері, зокрема, анексій чужих територій, міжнародного тероризму, транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції та торгівлі людьми, контрабанди товарів і зброї, наркотрафіку, сепаратизму та їх поширення через кордони багатьох країн світу.

Для України вирішення проблемних питань забезпечення належного і своєчасного державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону набуває дедалі більшої актуальності в загальному процесі, пов’язаного з формуванням багатополярної моделі світоустрою, непередбачуваною агресивною політикою Російської Федерації проти України, яка відмовляється діяти згідно з міжнародним правом і здійснює на свою користь переділ державних кордонів, посиленням впливу проросійських центрів сил, наявністю сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України та Росії, що мають наміри переглянути належність частини державної території України.

Державне реагування у сфері безпеки державного кордону є особливою та невід’ємною складовою державного управління національною безпекою, спрямовано на створення умов з мінімізації або недопущення руйнівних наслідків системи захисту та охорони державного кордону.

Наголошено на тому, що перед Україною стоять зовнішні й внутрішні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, що пов’язані безпосередньо із військовою агресією Російської Федерації проти України та зумовлюють необхідність проведення радикальних реформ системи забезпечення національної безпеки України та вдосконалення механізмів державного реагування на загрози національній

Цевельов

безпеці у сфері безпеки державного кордону.

Розглянуто організаційний, політичний, правовий, фінансово-економічний, військовий (правоохоронний) інформаційно-психологічний (ідеологічний) та мотиваційні механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону.

Доведено, що законодавство та нормативно-правове забезпечення національної безпеки України для належного і своєчасного державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону є у значній мірі застарілим, а закладені в ньому норми щодо взаємодії та координації дій органів державної влади (державного управління) і структур сектору безпеки та оборони (військового управління) як у мирний час, так і в особливий період не враховують особливостей нового типу зовнішньої агресії.

Цевельов

Список використаних джерел до розділу 1

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / [А. Дацюк, В. Садовський, О.Полтораков, Р. Марутян]. – К. : НАДУ при Президентові України, 2015. – 41 с.

2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

3. Литвин М.М. Інтегроване управління кордонами / М. М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2012. – 416 с.

4. Литвин М.М. Методологічні основи реформування системи охорони державного кордону України / М. М. Литвин. // – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2010. – 450 с.

5. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: Науково-дослідна робота / В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко.– К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України, 2012. – 410с.

6. 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 ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.

7. Бжезинський З. Україна в геостратегічному контексті / З.Бжезинський. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 102 с.

8. Політологія: навч. посіб. / М. П. Гетьманчук, В. К. Грищук, Я.Б.Турчин та ін. ; За заг. ред. М. П. Гетьманчука. − К. : Знання, 2010. − 415 с.

9. Мельников О.Г. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції / О. Г. Мельников // Вісник Державної служби України. – 2009. – № 1. – С. 41–46.

10. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові

Цевелбов

аспекти забезпечення : Монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 180 с.

11. Енциклопедичний словник з державного управління / [Уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; За ред. Ю.В.Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

12. Ситник Г.П. Актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах державотворення / Г. П. Ситник // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 42–52.

13. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ю.П.Битяк. – Х., 2006. – 40 с.

14. Брежнєва Т.В. Перспективи поглиблення особливого партнерства України з НАТО / Т. В. Брежнєва // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4(13). – С. 183–190.

15. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

16. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.

17. Біньковський О.А. Сучасні підходи до розвитку системи пропуску через державний кордон осіб і транспортних засобів / О. А. Біньковський // Збірник наукових праць НДІ ДПСУ «Актуальні питання прикордонної безпеки: сучасний стан та перспективи розвитку». – Київ : Вид-во НАДПСУ, 2011. – № 2. С. 21–26.

18. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : Монографія / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 180 с.

19. 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.

Цевельов

20. 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.

21. Ананьїн О.В. Прикордонна безпека України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / О.В.Ананьїн. – Режим доступу: http://scientists-ua.at.ua/index/ananin_oleg_valerevich/0-24.

22. Цевельов О. Є. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України [Електронний ресурс] / О. Є. Цевельов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 9. – Режим доступу до журналу: http://www.dy.nayka.com.ua.

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/287/2015.

24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. «Про Воєнну доктрину України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.

25. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html.

26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»[Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016.

27. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2015 р. № 1189-р – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm.

Цевельов

28. Плешко В.К. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки України / В. К. Плешко // Економіка та держава. – 2012. – № 3. – С. 124–126.

29. Лисак П.П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону / П. П. Лисак // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 19. – С. 162–166.

30. Нікіфоренко В.С. Поняття та сутність державного управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України [Електронний ресурс] / В.С.Нікіфоренко // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 12. − Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.ua/?n=12&y=2014.

31. Махнюк А.В. Окремі підходи щодо стратегічного аналізу ризиків у сфері інтегрованого управління кордонами: розроблення паспортів загроз прикордонної безпеки [Електронний ресурс] / А.В.Махнюк, А.И.Кириченко// Державне будівництво. – 2012. – №1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_32.

32. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: теорія і практика. Монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

33. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / Г.П.Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф.Смолянюк и др. ; под общ.ред. Г.П.Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

34. Про оборону України [Електронний ресурс] : Закон України від06 грудня 1991 р. №1932-XII. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12.

35. Богданович В.Ю. Воєнна безпека України: методологія дослідження та шляхи забезпечення / В.Ю.Богданович. –К. : ПП «Дельта»,2002. – 322 с.

36. Горбулін В.П. Інформаційні операції та безпека суспільства : загрози, протидія, моделювання: монографія / В.П.Горбулін, О.Г.Додонов, Д.В.Ланде. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 164 с.

37. Протидія гібридній війні: досвід України. Аналітична доповідь. / [Александров О. С., Власюк О. С., Горбулін В. П., Горовенко В. К., Дубов Д. В.,

Цевельов

Кононенко К. А., Резнікова О. О., Паливода В. О., Суходоля О. М., ЦюкалоВ.Ю.]. – К. : НІСД, 2016. – 70 с.

38. Концепція інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2033-2015-%F0.

39. Нікіфоренко В.С. Теоретичні підходи до визначення поняття механізми державного управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України / В. С. Нікіфоренко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія «Управління». – Вип. 2 / За заг. ред. О. І. Дація, В. Д. Бакуменка. – К., 2015. – С. 115–121.

40. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

41. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

42. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: Науково-дослідна робота / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України, 2012. – 410с.

43. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УПДУ, 1998. – 160 с.

44. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М. И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – С. 111.

45. Малиновський В.Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Вид-во Атіка, 2006. – 572 с.

46. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне

Цевельов

наукове фахове видання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

47. Оболенський О.Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський // підручник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.

48. Одінцова Г.С. Теорія і історія державного управління / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова // Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – С. 13.

59. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К.: Вища школа, 1983. – С. 57–61.

50. Енциклопедичний словник з державного управління / [Уклад. Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова, О. Б. Коротич та ін.]. – К. : Видав. дім Професіонал, 2008. – 288 с.

51. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления / Ф. Шахмалов: Учеб. для вузов. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика». – 2003. – 518 с.

52. Литвин М.М. Методичні аспекти прийняття рішень на охорону кордону : зб. наук. праць / М. М. Литвин; За ред. В. О. Балашова – Хмельницький : Вид-во Нац. акад. ДПСУ, 2003. – С. 18–22.

53. Плешко В.К. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою : українсько-молдовський кордон [Електронний ресурс] / В. К. Плешко // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2011. – №12. – Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.ua.

54. Сіцінський В.С. Аналіз сучасного стану державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України / В. С. Сіцінський // Інвестиції : практика та досвід. – 2012. − № 22. – С. 113–116.

55. Щорічник СІПРІ 2015. Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека : [пер. з англ.] / Стокгольм. між нар. ін-т дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Розумкова; Редкол. укр. вид. : Л. Шангіна – К. : Заповіт, 2016. – 688 с.

56. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР – Режим доступу :

Цевелбок

http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

57. Про державний кордон України [Електронний ресурс] : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12.

58. Гречанінов В. Після розпаду біполярної системи / В. Гречанінов // Політика і час. – 2002. – № 1. – С. 58 – 67.

59. Бегма В. М. Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах забезпечення воєнної безпеки України / В. М. Бегма, О. М. Загорка та ін. – К. : РП НБ ; НАОУ, 2005. – 228 с.

60. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: Зб. ст. за матеріалами міжнар. конф. – К. : Сантага, 2001. – 224 с.

61. Блидар В. О. Государственная граница независимой Украины, ее создатели и защитники : [Електронний ресурс] / В. О. Блидар. – Режим доступу : http://vybor.ua/article/Istorija/gosudarstvennaya-granica-nezavisimoy-ukrainy-ee-sozdateli-i-zashchitniki.html.

62. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України // Офіц. вісник України від 5 лип. 2006 р. № 25, ст. 1807, код акту 36644/2006.

63. Цевельов О.Є. Аналіз механізмів державного реагування на сучасні загрози у сфері безпеки державного кордону: етапи їх формування й реалізації / О. Є. Цевельов // Наука і оборона. – 2017. – №2 – С. 31–36.

64. Декларація про державний суверенітет від 16 лип. 1990 р. №55-XII [Електронний ресурс]:– Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12.

65. Про правонаступництво України [Електронний ресурс] : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12.

66. Про Прикордонні війська України [Електронний ресурс] : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1779-12.

67. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] :

Цевельов

Закон України від 19 червня 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

68. Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України від 14 квітня 1993 р. № 45/93-рп. – Режим доступу : http://wap.nau.ua/doc/?uid=1073.112.0.

69. Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 р. № 120. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006.

70. Про Комплексну програму розбудови державного кордону України на 1993-1998 роки : Указ Президента України від 16 грудня 1993 р. // Офіц. Вісник України. – 1993. – № 596. – С. 285

71. Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року : Указ Президента України від 16 листопада 2000 р. // Офіц. Вісник України – 2000. – № 1241. – С. 233.

72. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. // Офіц. Вісник України. – 2007. – № 831. – С. 180.

73. Концепція інтегрованого управління кодонами [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовт. 2010 р. № 2031. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1876-2010-%F2.

74. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України // Офіц. вісник України від 5 лип. 2006 р. № 25, ст. 1807, код акту 36644/2006.

75. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від

Цевельов

24 вересня 2014 р. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18125.html.

76. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 р. [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 10 грудня 1991 р. № 1958-XII – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ua/MU91039R.html.

77. Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України від 14 квітня 1993 р. № 45/93-рп. – Режим доступу : http://wap.nau.ua/doc/?uid=1073.112.0.

78. Про Комплексну програму розбудови державного кордону України на 1993-1998 роки : Указ Президента України від 16 грудня 1993 р. // Офіц. Вісник України. – 1993. – № 596. – С. 285

79. Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 р. № 120. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006.

80. Державна прикордонна служба України [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua/.

81. Договір між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою від 19 листопада 1990 р. [Електронний ресурс] : Постанова ВР № 495-XII від 22 листопада 1990 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_011.

82. Угода між Україною і Російською Федерацією про подальший розвиток міждержавних відносин від 23 червня 1992 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 1993 р.№ 643_266 – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU92140U.html.

83. Угода між Україною та Російською Федерацією про спільне використання та охорону прикордонних водних об’єктів від 19 жовтня 1992 р.

Цевельов

[Електронний ресурс] : Міжнародний документ від 19 жовтня 1992 р. № 643_700 – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_700.

84. Угода між Україною і Російською Федерацією про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань від 3 серпня 1994 р. [Електронний ресурс] : Закон України від 22 лютого 2012 р. № 4423-VI – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU94436.html.

85. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про пункти пропуску через державний кордон між Україною і РФ від 8 лютого 1995 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 р. № 643_257 – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_257.

86. Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про транзит через територію України військових формувань Російської Федерації, які тимчасово знаходяться на території Республіки Молдова від 25 листопада 1995 р. [Електронний ресурс] : Закон України від 4 грудня 1998 р. № 300-XIV – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU95303.html.

87. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 трав. 1997 р. [Електронний ресурс] : Закон України від 14 січня 1998 р. №13/98-ВР – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006.

88. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2007 р. №643_330 – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_083.

89. Золотов В. П. Розвиток понятійного апарату теорії охорони державного кордону України / В.П. Золотов // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – Видавництво НАДПСУ, 2008. – № 3 – С. 28–31.

90. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності

Цевельов

Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Половников ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 320 с.

91. Военний энциклопедический словарь. – М. : Воениздат, 1986. – 654 с.

92. Зьолка В.Л. Концепція охорони національних інтересів України у прикордонній сфері (адмінітративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Л. Зьолка ; Національна академія Державної прикордонної служби України. – Хмельницький, 2015. – 497 с.

93. Про розвідувальні органи України [Електронний ресурс] : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2331-III – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2331-14.

94. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України 18 лютого 1992 р. №2135-XII – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2135-12.

95. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98 – ВР // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160-08.

96. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 05.02.2016 №39.– Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76/2016.

97. Матеріали круглого столу. «Державне реагування на загрози національним інтересам України: актуальні проблеми та шляхи їх розв’язання» [Електронний ресурс]. – К. : НАДУ, 2014. – Режим доступу : http://www.unb.in.ua/wp-content/download/id-06-05.pdf.

98. Про Національну гвардію України[Електронний ресурс]: Закон України від 13 березня 2014 р.№ 876-VII– Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/876-18.

99. Про Збройні Сили України. Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // Верховна Рада України.[Електронний ресурс]. – Режим доступу :

Цевельов

http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2592-10.

100. Про правовий режим надзвичайного стану. Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/743-03.

101. Цевельов О.Є. Вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону в умовах ведення «гібридної війни» / О. Є. Цевельов // Науково-практ. журнал - Інвестиції : практика та досвід. – 2017. – № 16 (серпень) – С. 137–142.

102. Скиба Д. Захист державних кордонів: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Д. Скиба. – Режим доступу : http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertna-dumka/view/article/vikliki-bezpeci-ukrajina-jevropa-svit/#sthash.IdhFu04A.dpuf.

103. Про внесення змін до Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2010 р. № 391. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=391-2010-%EF.

Цевельов

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

2.1. Аналіз проблемних питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України

Академік НАН України В.П.Горбулін, директор Національного інституту стратегічних досліджень, зазначає, «...коли в країні повністю зруйнована система державного управління сектора безпеки і оборони – це головна причина наших труднощів і бід. У країні не виявилося органу ні у виконавчій, ні у законодавчій владі, який міг об’єднати зусилля країни у різних напрямах» [1].

Тому формування ефективної сучасної системи державного управління забезпечення національної безпеки, зокрема розробка правових засад її функціонування, є одним з головних напрямів державної політики України на сучасному етапі. Перш за все цей процес потребує оновлення системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами сектору безпеки і оборони, суб’єктами забезпечення національної безпеки та інституціями громадянського суспільства [2].

Агресія Російської Федерації, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють потребу формування нової системи державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону. Ця система має відповідати масштабам існуючих викликів і загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, бути дієво інтегрованою в європейську систему безпеки як її невід’ємної складової.

Отже, кордон є найважливішим атрибутом державності, першим рубежем

Цевельов

забезпечення безпеки країни. Однак аналіз процесів, що відбуваються на державному кордоні та в контрольованих прикордонних районах, дозволяє стверджувати про наявність стійкої тенденції загострення низки загроз, які чинять негативний вплив на суспільно-політичну обстановку в країні, хід соціально-економічних перетворень, розвиток і зміцнення міжнародних зав'язків України з іншими державами світу.

Аналіз проблемних питань, що пов'язані у процесі розвитку Державної прикордонної служби України, етапи її становлення та шляхи їх розв'язання здійснювали у своїх роботах науковці – В.О.Блидар, М.М.Литвин, О.Г.Мельников, М.В.Маланчій, В.М.Серватюк та інші.

Так, М.М.Литвин, виходячи з аналізу розвитку прикордонного відомства, підкреслює, що «Державна прикордонна служба України протягом останніх років здійснила комплекс інноваційних заходів з облаштування та реконструкції державного кордону, формування інтегрованої системи його охорони відповідно до європейських стандартів, удосконалення нормативно-правової бази в цій сфері, створення сприятливих умов для розвитку транскордонного співробітництва та використання транзитного потенціалу України і т.п. Ці заходи дозволили забезпечити належний рівень прикордонної безпеки в складних умовах економічної кризи, істотно знизити активність незаконної міграції, забезпечити захист економічних інтересів держави на державному кордоні та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні, реалізувати кращі форми і способи охорони держкордону європейської поліцейської правоохоронної системи» [3, с.1].

М.В.Маланчій на тлі останніх подій визначає, що «...результати практичної діяльності прикордонного відомства підтверджують правильність вибраної стратегії. Однак це тільки початок повномасштабної роботи з розвитку Прикордонної служби в нових умовах. Аналіз на державному кордоні, економічні можливості держави, а також міжнародний досвід вказують на необхідність внесення певних коректив до вже розроблених планів реформування прикордонного відомства. Це дозволить: значно скоротити об'єм

Цевельов

фінансових та матеріальних затрат; підвищити ступінь довіри до України з боку сусідніх держав; застосовувати різні форми і способи несення прикордонної служби; якісно змінити професійну діяльність військовослужбовців Державної прикордонної служби в сторону посилення таких параметрів, як інтелігентність, управлінсько-менеджерський характер» [4, с.18–21].

В.О.Блидар вважає: «Головним в ході впровадження всіх реформ і новацій було створення сучасної, гнучкої, інтегрованої системи охорони кордону нового типу, яка дозволяє ефективно контролювати пасажиро-транспортний потік в пунктах пропуску, управляти міграційними процесами, надійно охороняти «зелені» і «сині» ділянки кордону. Протягом короткого проміжку часу українські прикордонники пройшли непростий шлях від пострадянських військових структур до потужного і сучасного правоохоронного органу – Державної прикордонної служби, яка визнана європейськими прикордонними відомствами як надійний партнер у забезпеченні загальної безпеки на території Європи» [5].

В.М.Серватюк у 2015 році на основі аналізу подій, що відбулися на півдні та сході України, зазначає: «Дійсно, в 2010 р. парламентом і урядом був прийнятий цілий пакет документів, розробка яких почалася ще в 2007 – 2008 рр. І зрозуміло, що кожен документ, кожен законопроект напрацьовувався на тлі тієї внутрішньо - і зовнішньополітичної ситуації, яка існувала тоді. У той час ми не бачили потенційних загроз, ворогів. Стратегія, концепція подальшого розвитку базувалися на тому, що Україна – нейтральна позаблокова держава.

Вже тоді ми обрали свій шлях – до Європи. І природно, в якості зразка вибрали європейську модель розвитку. Державна прикордонна служба також реформувалася по європейському напряму: від прикордонного військового формування – до охоронної структури. Впроваджувалися їх стандарти та ін. Але зараз спостерігається деяке протиріччя між реальністю і програмними документами, що приймалися в мирний час, коли не було ніяких загроз, не було війни. Зрозуміло, що правоохоронна структура не призначена для ведення бойових дій» [6].

Цевельов

В.А.Смирнов під час проведення міжвідомчого науково-практичного семінару підкреслив, що «...морські прикордонники мають такі ж проблеми з оновленням корабельного складу, як і ВМСУ, хоча, на відміну від останніх, вони поповнювалися новими катерами. Однак мова йде лише про невеликі катери, тоді як прикордонні кораблі Державної прикордонної служби представлені тільки вже морально і фізично застарілими одиницями ще радянського виробництва. За відсутності альтернативи прикордонники використовують їх, проте, існує нагальна потреба в будівництві нових кораблів.

Дуже актуальним для ВМСУ і Морської охорони Державної прикордонної служби України було б створення єдиної системи висвітлення надводної обстановки на Азовському і Чорному морях. Для ВМСУ також важливим залишається формування на Азовському морі повноцінного угруповання і необхідної інфраструктури» [7].

З метою визначення проблем та помилок під час державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що призвели до анексії півострова Крим і втрати контролю над частиною українсько-російського кордону, нами здійснено аналіз становлення і розвитку прикордонної служби за весь час незалежності України.

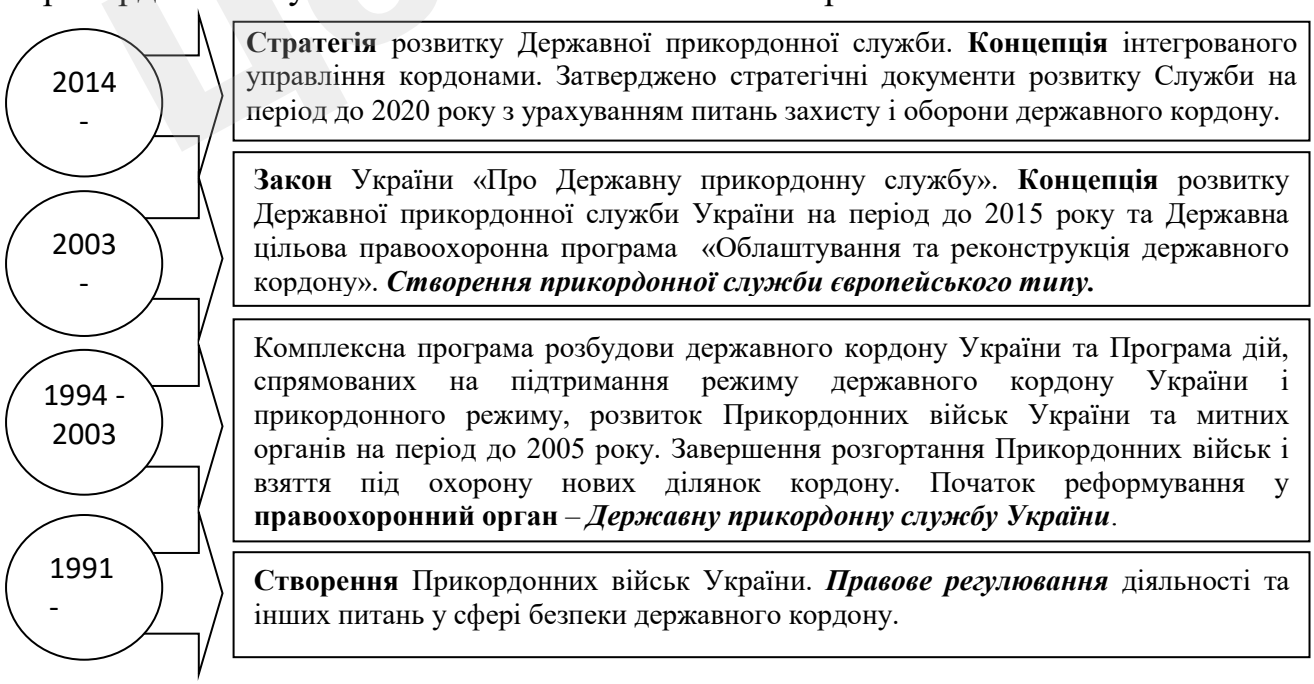


Рис. 2.1. Періоди формування та реалізації державної політики України у сфері безпеки державного кордону.

Шевельов

З моменту здобуття незалежності одним з першочергових завдань молодої української держави було забезпечення ефективного захисту й охорони державного кордону. Аналіз механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону з початку створення незалежної України до сучасного періоду та проблеми, що виникли під час їх реалізації, на нашу думку, поділяються на чотири періоди.

У перший період, з 1991 по 1994 роки, здійснюється етап формування і становлення Прикордонних військ України та органу центральної виконавчої влади – Державного комітету у справах охорони державного кордону, на який, крім функції управління Прикордонними військами України, також покладалася реалізація державної політики з питань оформлення й охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони, забезпечення ефективної протидії зовнішній небезпеці [8, с.33].

У цей період державне реагування спрямовано на створення законодавчої бази у сфері безпеки державного кордону, формування структури Прикордонних військ України, взяття під охорону нових ділянок державного кордону з Російською Федерацією та Республікою Білорусь і протидію загрозам розширення воєнного конфлікту біля кордону з Україною, а саме – з придністровської ділянки Республіки Молдова.

Удалося зберегти основний склад Прикордонних військ України та взяти під охорону державний кордон по всьому периметру держави. Були виставлені нові органи охорони кордону на українсько-російському, українсько-білоруському та українсько-молдовському державному кордоні. Створено Морську охорону та прикордонну авіацію, мотомоневрені групи для посилення прикордонних загонів на кордоні з Республікою Молдова. Розпочато процес комплектування підрозділів військовослужбовцями на контрактній основі та переговорний процес з делімітації державного кордону на недемаркованих його ділянках [9, с.24].

Чисельність прикордонних військ України на початку 1992 року становила 25 тис. військовослужбовців і цивільних працівників за трудовим

Цевельов

договором, лише 12% військовослужбовців служили у прикордонних військах за контрактом, решта були солдатами строкової служби [10, с.98].

Водночас ситуація на кордоні змінилася, оскільки його довжина збільшилася. Якщо за часів СРСР прикордонні війська на території УРСР забезпечували охорону тільки західного (з Польщею, Чехословаччиною, Угорщиною та Румунією) і південного (морського) кордону, то з отриманням незалежності протяжність державного кордону зросла більш, ніж учетверо.

Найбільш проблемною для України на той час була ділянка українсько-молдовського державного кордону (відбувався військовий конфлікт у Придністров'ї), але шляхом впровадження відповідних заходів державного реагування вдалось уникнути такої загрози, як поширення воєнного конфлікту на територію України з території суміжної Молдови.

На загрозу поширення воєнного конфлікту на українську територію механізмами державного реагування з боку України були наступні, а саме: виставлення додаткових органів охорони кордону та посилення їх бойовими резервами на броньованій техніці з груповою зброєю; опрацьовано та подано до Верховної Ради України проект Закону України щодо збільшення чисельності Прикордонних військ; створено Національну гвардію України, підрозділи якої відразу приступили до спільного виконання з прикордонниками завдань із захисту державного кордону [11, с.143].

Не менш напруженою залишалася західна ділянка державного кордону, в цей час їй притаманні були загрози налагодження каналів через державний кордон нелегальної міграції, зброї, наркотиків і контрабанди. Прикордонні підрозділи зіткнулися із напливом так званих біженців, тому наприкінці 1993 року Верховна Рада приймає Закон України «Про біженців».

Головним здобутком цього етапу було створення навчальних центрів прикордонних військ для підготовки до служби на державному кордоні молодших спеціалістів рядового та сержантського складу, що у свою чергу надало змогу поповнювати органи охорони кордону підготовленим до служби особовим складом.

Цевельов

Другий період – з 1994 по 2003 роки, державне реагування у сфері безпеки державного кордону було спрямовано здебільшого на подальшу розбудову Прикордонних військ, розвиток системи пунктів пропуску через державний кордон, здійснення заходів демаркації та делімітації державного кордону з такими країнами, як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Молдова, посилення боротьби з організованою транскордонною злочинністю на державному кордоні з питань нелегальної міграції, торгівлі людьми та контрабанди [8, с.34].

Формування нових органів охорони кордону на ділянках державного кордону, що не охоронявся, потребувало збільшення чисельності прикордонних військ. У 1999 році Верховна Рада України встановила загальну чисельність Прикордонних військ у кількості 45 тис. осіб, з них 42 тис. військовослужбовців, решта – цивільні працівники. Цей закон передбачав збільшення їх чисельності до 2005 року до 50 тис. осіб (з них 47 тис. військовослужбовців) [12].

Зміни соціально-політичної ситуації в суміжних з Україною державах змінили пріоритети в національній безпеці країни, загрози набули переважно невоєнного характеру, що призвело до покладання на Прикордонні війська завдань, притаманних для правоохоронних органів. Основними з них стали протидія незаконній міграції і торгівлі людьми, боротьба з міжнародним тероризмом і контрабандою зброї та наркотиків [13, с.125].

Так, у 1996 році органами охорони кордону було затримано 2640 нелегальних мігрантів, а вже 1999 року, самий активний, затримано 9970 порушників з прикордонних питань, основну кількість із затриманих становили вихідці з країн Північної Азії, Індії, Близького Сходу та Південної Африки. У 2003 році цей показник знову трохи знизився, але 4870 затриманих нелегальних мігрантів за рік показник говорить сам за себе. Також залишалися загрози у безпековій складовій – боротьба з незаконним переміщенням зброї, боєприпасів, товарів подвійного призначення та наркотиків [9, с.67].

У той же час залишалися загрози воєнного характеру, а саме – у важкому

Цевельов

переговорному процесі з делімітації державного кордону на українсько-російській ділянці, особливо його спірних ділянках, в акваторії Азовського моря та Керченській протоці, існування воєнних конфліктів поблизу державного кордону з Україною (Південний Кавказ Російської Федерації, розпад Югославії та міжнаціональні конфлікти у щойно створених державах на теренах колишньої Югославії).

У цей період, коли політичним керівництвом держави було прийнято рішення про формування нового політичного курсу, а саме – зближення з країнами Європейського Союзу, та проголошено курс на входження до цього Союзу, почався процес активної міжнародної співпраці та вивчення досвіду європейських й інших розвинутих країн з питань захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону. Розпочато роботу над відновленням та формуванням нової законодавчої бази, яка має відповідати нормам Європейського Союзу [14, с.21].

У 2000 році Президентом України затверджено Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України, розвиток прикордонних військ та митних органів України на період до 2005 року. Ця Програма передбачала створення на базі Прикордонних військ України в межах їх штатної чисельності та обсягів бюджетного фінансування правоохоронного органу спеціального призначення – Державної прикордонної служби України.

Основним здобутком другого етапу визначається: взяття під охорону державного кордону України по всьому його периметру; розпочато процес делімітації з жорсткої позиції відстоювання власних національних інтересів, особливо з питань проходження лінії державного кордону в Азовському морі та Керченській протоці; вдосконалено та впроваджено нові форми і способи охорони державного кордону на щойно виявлені загрози у сфері безпеки державного кордону.

Третій період державного реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону розпочався в 2003 році з прийняттям Верховною Радою Закону України «Про Державну прикордонну службу України», який докорінно

Цевелвов

реформував принципи охорони кордону й перетворив прикордонні війська на правоохоронний орган спеціального призначення з відповідними завданнями протидіяти новим загрозам і тривав до початку 2014 року [15].

Проблема реформування органів охорони державного кордону набула особливого значення з наближенням до кордонів України східного кордону Європейського Союзу та жорстких вимог останнього до здійснення контролю на зовнішніх рубежах відповідно до шенгенських домовленостей 1985 та 1990 років.

Під час реформування Державної прикордонної служби України та переходу до правоохоронного органу зі спеціальним статусом побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону потребувала вагомих перетворень у правовому, організаційному, матеріально-технічному та фінансовому забезпеченні. Зміни в Концепції перебудови охорони державного кордону вимагали нових підходів до системи забезпечення захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону, враховуючи досвід країн Європейського Союзу [16].

Відповідно до вимог Закону України «Про Державну прикордонну службу України», Концепції розвитку Державної прикордонної служби на період до 2015 року та Концепції інтегрованого управління кордонами перед прикордонним відомством ставились амбіціозні завдання з реформування прикордонного відомства за європейськими стандартами. Зазвичай проект вимагав певного фінансування, водночас держава, враховуючи економічну кризу, не змогла забезпечити належного фінансування такого проекту, тому допомога міжнародних організацій та донорів на той час була дуже корисною [8, с.35].

Через недофінансування прикордонного відомства стан матеріально-технічного забезпечення з року в рік погіршувався. Так, контролююча система на ділянках західного кордону відпрацювала свій ресурс і використовувалась як загороджувальний паркан, прилади нічного бачення, радіолокаційні станції, автомобільна та бойова техніка, інженерні засоби в підрозділах кордону були

Цевельов

придбані та знаходилися на озброєнні з 70 – 80 років минулого століття та в основному вважалися застарілими й непрацездатними. Зношеність робочого ресурсу технічних засобів охорони кордону становила від 70 до 90%. Резерви, що малися на складах, було використано для забезпечення новостворених органів охорони державного кордону на східній та північній ділянках кордону [8, с.35].

Аналіз фінансування прикордонного відомства доводить, що левова частина Державного бюджету виділялася на грошове забезпечення персоналу відомства та забезпечення оперативно-службової діяльності в мінімальних потребах. Так, забезпеченість прикордонної служби відносно потреби з року в рік становила в середньому до 50%. Такий стан фінансового забезпечення оперативно-службової діяльності прикордонного відомства, звісно ж, не був спрямований на оновлення систем охорони державного кордону, придбання сучасних технічних засобів, оновлення корабельно-катерного й авіаційного парку [17, с.154].

У цей період активно розпочалась співпраця з міжнародними організаціями, переважно європейськими, та урядом США, які спрямовували свою діяльність у сфері безпеки державного кордону, а саме FRONTEX, ОБСЄ, МОМ, УВКБ ООН та місією ЄС з надання допомоги в питаннях кордону з Республікою Молдова та Україною (EUBAM) [18, с.214].

Діяльність Державної прикордонної служби України у сфері залучення міжнародної технічної допомоги здійснювалася відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» [19].

У результаті тісної співпраці Європейський Союз і США стали найбільшими донорами України у сфері розвитку кордонів. Загалом реалізовано 22 проекти міжнародної технічної допомоги, реципієнтами яких були всі регіональні управління, органи охорони державного кордону та навчальні заклади Державної прикордонної служби. Упродовж десяти років

Цевельов

Україна отримала допомогу від ЄС і країн-донорів на загальну суму 1,069 млрд. грн. Ця допомога включала надання технічних засобів охорони кордону та здійснення прикордонного контролю, радіаційного контролю в пунктах пропуску через програму TACIS, а також макрофінансову і гуманітарну допомогу. До того ж Україні надано фінансову допомогу в рамках окремих регіональних програм TACIS, сума – понад 126 млн. євро. У рамках програми TACIS розроблені окремі Регіональні програми та Програми транскордонного співробітництва, де зосереджено увагу на питаннях модернізації пунктів пропуску через державний кордон [8, с.35].

У рамках протидії новим загрозам заслуговує на увагу Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», згідно з яким громадяни України мають право створювати в установленому законом порядку громадські об’єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, надання сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Передбачено, що формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів внутрішніх справ, прикордонних підрозділів шляхом спільного патрулювання у прикордонній смузі, виставлення постів у місцях можливої появи та проведення разом із прикордонниками огляду маршрутів можливого руху порушників кордону, місць їх можливого укриття, перевірку невстановлених транспортних засобів поблизу державного кордону з метою з’ясування причин та умов перебування їх у прикордонній місцевості [20].

Починаючи з 2001 року, прикордонна служба започаткувала нові заходи для охорони державного кордону України, які базувалися не на технічній інфраструктурі, а на використанні інституту прикордонних інспекторів, які виконують завдання з контролю певної прикордонної ділянки. Головна мета створення інституту дільничних інспекторів полягала в тому, що вони живуть у

Цевельов

районах, прилеглих до кордону, знають місцевість і жителів, відслідковують появу нових осіб і транспортних засобів, створюють власні мережі отримання інформації, проводять заходи із знешкодження порушників державного кордону тощо. Досвід показав, що запровадження такої форми охорони державного кордону є ефективним і перспективним [21].

Змінювалась і довжина патрулювання смуги кордону одним підрозділом. На початку 2000 року прикордонний підрозділ обслуговував на західному кордоні України ділянку кордону довжиною 15 – 25 км, а на східному кордоні – від 30 до 50 км. Упродовж 2000 – 2003 років на східному кордоні України було встановлено 120 додаткових підрозділів, що збільшило вдвічі щільність охорони цієї ділянки кордону. Але, починаючи з 2006 року, з поступовим переходом від п’ятирівневої системи управління до чотирирівневої та створенням відділів прикордонної служби перерозподіл сил і засобів знову став нерівномірний. Так, ділянки кордону, які охороняв відділ прикордонної служби, досягали 50 км, а в окремих випадках і 70 км. Виняток становить кордон із так званої Придністровською Молдавською Республікою та закарпатський напрямок у межах Закарпатської області, де один прикордонний підрозділ забезпечує охорону кордону до 20 км [22, с.188].

Діяльність прикордонного відомства України щодо адаптації системи національних інтересів у сфері безпеки державного кордону до європейських стандартів мала цілеспрямований і широкомасштабний характер. Чотирирічна робота з реформування прикордонного відомства із залученням до цього фахівців країн Європейського Союзу довела необхідність комплексних підходів для подальшого розвитку Державної прикордонної служби України. У зв’язку з цим було опрацьовано Концепцію та Програму розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року. Головна мета концепції була спрямована на створення правових засад для подальшого розвитку та становлення прикордонної служби як сучасного прикордонного відомства поліцейського типу, діяльність якого ґрунтуватиметься на базових стандартах передових прикордонних відомств європейських країн [23].

Цевельов

З 2008 року Державна прикордонна служба України повністю відмовилась від комплектування підрозділів військовослужбовцями строкової служби та комплектувалась лише військовослужбовцями військової служби за контрактом. В умовах економічної кризи та недофінансування це були позитивні кроки, але в той же час відбулося зниження якості охорони кордону та бойової готовності прикордонних підрозділів.

Слід зазначити, що під час вивчення досвіду та норм законодавства Європейського Союзу у сфері безпеки державного кордону і впровадження його в практичну площину не було враховано ряду принципових факторів, а саме:

– нормативно-правова база, особливо щодо питань застосування Державної прикордонної служби України за планами відсічі збройної агресії, участі в локалізації збройних конфліктів, не відповідала призначенню та завданням;

– під час створення відділів прикордонної служби та переходу до комплектування підрозділів тільки військовослужбовцями військової служби за контрактом збільшилась управлінська ланка, до штату підрозділу включалися цивільні працівники, які не використовувалися в охороні державного кордону. Велика протяжність ділянок підрозділів і кількість військовослужбовців, які залучалися до служби, призвели до зниження щільності охорони кордону;

– з переходом до правоохоронних і правозастосовних функцій була відвернута увага від військової складової, що знижувало боєготовність підрозділів та органів охорони кордону в цілому. Хоча, події навколо острова Тузла в жовтні 2003 року відкрили загрози суто воєнного характеру, але після зниження ескалації з нашого боку прийняті заходи знову мали характер девоєнізації;

– міжнародна технічна допомога була направлена лише на забезпечення прикордонних підрозділів технічними засобами охорони кордону, застаріла бойова броньована техніка розпродавалась або підпадала під утилізацію, на заміну їй нових зразків не надходило;

Цевельов

– у службі не враховувався досвід прикордонних військ, дещо вважалося застарілим і не потрібним в сучасних умовах. В основному було взято досвід реформування прикордонних відомств Польщі, Угорщини та Німеччини;

– з’явилася корупція в рядах служби.

Аналіз заходів державного реагування керівництва Державної прикордонної служби України на забезпечення системи національної безпеки у сфері безпеки державного кордону на період до 2015 року вказує, що реформування системи безпеки на державному кордоні проводилась за п’ятьма основними позиціями:

1) зміна форм охорони державного кордону на різних ділянках (напрямках);

2) реформування та комплектування прикордонних органів військовослужбовців військової служби за контрактом по територіальному принципу;

3) інженерно-технічне облаштування державного кордону;

4) централізація в забезпеченні оперативно-службової діяльності прикордонних органів;

5) потреба істотного додаткового фінансування проведених заходів з реформування прикордонної служби.

Протягом третього періоду Державною прикордонною службою України було вирішено низку важливих завдань, що значно підвищило її спроможність та вдосконалило механізми державного реагування на щойно виникаючі загрози у сфері безпеки державного кордону.

Створено систему управління службою через центри управління службою добре оснащених технічними засобами зв’язку й телекомунікації. Головними завданнями цих центрів є збір, вивчення та узагальнення даних обстановки, опрацювання пропозицій для прийняття рішень керівництвом органів управління, доведення рішень до виконавців і здійснення контролю, взаємодія з усіма органами виконавчої влади, силовими та правоохоронними органами. Для вирішення складних та різко змінюючих обстановку на державному кордоні

Цевельов

завдань, в центрі управління службою створюються ситуативні центри, оперативні штаби [24, с.8].

Розроблено, затверджено та впроваджено в життя Концепцію інтегрованого управління кордонами – скоординована діяльність компетентних державних органів України (суб'єктів інтегрованого управління кордонами), яка спрямована на створення та підтримання балансу між ефективною охороною державного кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та осіб, які подорожують [18. с.36].

Запроваджено в повсякденну діяльність оцінку та аналіз ризиків на державному кордоні, створено базу ризиків і відповідні паспорти ризиків. На всіх рівнях органів управлінь Державної прикордонної служби України створено штатні підрозділи оцінки та аналізу ризиків. Це вдосконалило процес збирання, обробку, систематизації, оцінки й аналізу інформації стосовно загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону в рамках повноважень і згідно з процедурами, визначеними відповідними нормативно-правовими актами, а також систематичного обігу та використання результатів аналізу ризиків в оперативно-службовій діяльності органів і підрозділів [25. с.214].

Міжнародне співробітництво Державної прикордонної служби України з прикордонними та правоохоронними органами інших країн, особливо з країнами Європейського Союзу, набуло нового змісту, підняло авторитет відомства, що дало змогу вирішити низку міжнародних проектів і програм технічної, гуманітарної допомоги та здійснити обмін досвідом [26, с.98].

Враховуючи загрози та ризики на західному та південному напрямках, запроваджено спільний контроль у пунктах пропуску через державний кордон на українсько-польській та українсько-молдовській ділянках, тривають заходи із запровадження такого виду контролю на українсько-словацькій, українсько-угорській та українсько-румунській ділянках.

Практика свідчить, що форми та способи охорони державного кордону будь-якої країни, в тому числі й України, завжди формулювалися її військово-політичним керівництвом, чим в основному і визначався необхідний склад сил і

Цевельов

засобів прикордонного відомства.

З огляду на це, в сучасних умовах збройної агресії та ведення на території країни воєнного конфлікту, окупації територій потрібна модернізація системи охорони державного кордону України, ця функція повинна вирішуватися загальнодержавним, а не відомчим керівництвом.

Разом з тим саме на відомчому рівні вирішувалися корінні питання забезпечення національних інтересів України у сфері безпеки державного кордону. Причому такі рішення приймалися, виходячи з помилкової передумови, що загрози у сфері безпеки державного кордону в сучасних умовах «носять переважно невоєнний характер».

Такий висновок правомірно було зробити лише стосовно до загроз безпеці України в цілому, що ж стосується загроз у сфері безпеки державного кордону, то їх характер став навіть більш воєнним, ніж це спостерігалося останніми роками. Особливо це стало проявлятися в позиції Російської Федерації.

Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння (ЦИАКР) ще у 2012 році представив аналітичний огляд воєнних загроз для України, в якому зазначалося – «...ми констатуємо істотне погіршення геополітичної обстановки навколо України. Це виражається в інформаційних кампаніях проти нашої країни, наявності територіальних претензій – доки ще на неофіційному рівні. Усі держави нашого регіону озброюються – витрати зросли в цілому на 25-30%. Усе це відбувається на тлі падіння міжнародного авторитету України і зниження її військової потужності» [27].

Раніше, як відомо, порушники державного кордону діяли здебільшого поодинці або невеликими групами і були озброєні лише особистою вогнепальною та холодною зброєю, та й то не завжди. Нинішня транскордонна злочинність, міжнародний тероризм, наркотрафік, нелегальна міграція і широкомасштабна контрабанда, що діють через державний кордон України, ретельно організовуються, всебічно забезпечуються, а в багатьох випадках і супроводжуються професійно підготовленими, до зубів озброєними усіма

Цевельов

видами стрілецької зброї силами прикриття.

Слід чітко усвідомлювати, що забезпечення національної безпеки будь-якої країни починається саме з державного кордону, що чудово розуміють керівники багатьох країн, насамперед західних. Останній яскравий приклад того – інженерне облаштування та посилення заходів безпеки державного кордону країн Балтії, реагування на дії авіації Російської Федерації біля кордонів з країнами НАТО. Великобританія відстоювала свої кордони в тисячах кілометрах від Лондона і навіть воювала з Аргентиною за свою територіальну цілісність. США добре знають свої інтереси і давно вже жорстко охороняють їх [28, с.78].

Четвертий період державного реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону розпочався на початку 2014 року з різкого загострення ситуації в Україні та анексії півострова Крим з боку Російської Федерації, що потребувало негайного вжиття заходів з реалізації безпекової політики і виконання функцій державного реагування суб'єктами забезпечення національної безпеки [8, с.36].

Нажаль, початковий період реагування на кризову ситуацію продемонстрував розгубленість і неспроможність державної влади та силових структур виконувати свої завдання. А саме: на 20 лютого 2014 року зі вступом збройних сил Російської Федерації на територію Автономної Республіки Крим як збройний етап реалізації плану керівництва Російської Федерації зі встановлення контролю над Україною, стало очевидним, що вся система забезпечення національної безпеки України виявилася неготовою ефективно протистояти новому типу агресії, яка здійснюється Російською Федерацією. Це стало наслідком того, що сектор безпеки і оборони України – найважливіша складова системи забезпечення національної безпеки України – був остаточно не сформованим і не готовим діяти як функціональне об'єднання, яке управляється з єдиного Центру [29, с.305].

Отже, на нашу думку, основними причинами низької ефективності державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки

Цевелбов

державного кордону України стали:

– стримування колишнім керівництвом держави реформування силових структур, яке намагалося їх політизувати управлінські й контролюючі функції держави, задовольняючи власні інтереси;

– висока корумпованість в органах державної влади, зловживання і корупція внаслідок залучення силових структур до економічної (господарської) діяльності та втягування їх у конкурентну боротьбу впливових бізнесових структур;

– політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби, у тому числі для здійснення певного впливу (тиску) на хід і результати виборів (референдумів);

– недостатній фаховий рівень керівників, які до цього часу використовують старі методи радянського (державного та військового) управління;

– неправомірний вплив на кадрові призначення керівного складу у Збройних Силах і правоохоронних органах, з боку політичних партій, громадських та релігійних організацій;

– закритість силових структур, надмірна цензура в засобах масової інформації, переслідування критиків, у тому числі журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових і правоохоронців, так і серед цивільного населення);

– відсутність суспільного та державного консенсусу з ключових питань державного та військового управління, а також належної взаємодії та координації дій між органами виконавчої влади і силовими структурами;

– виконання окремими органами державної влади невластивих для них функцій, дублювання їхніх повноважень, розпорошення сил і засобів, відсутність їх консолідації;

– невідповідність правового регулювання дій суб’єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації у прикордонній сфері;

– незадовільні якість та рівень ресурсного забезпечення суб’єктів

Цевельов

системи забезпечення національної безпеки, неефективне і нецільове використання бюджетних коштів;

– згортання науково-дослідних проектів, падіння рівня розвитку воєнної науки, освітнього рівня підготовки військових фахівців;

– відсутність демократичного цивільного контролю (парламенту та інституцій громадянського суспільства) за діяльністю сектору безпеки і оборони України тощо.

Цілком погоджуємося з оцінками журналіста й військового аналітика та керівника Центру військово-політичних досліджень та Групи «Інформаційний спротив» Дмитра Тимчука, який зазначає, що українська влада показала повну нездатність керувати захистом національної безпеки держави в умовах військової агресії Росії в Автономній Республіці Крим [30].

Також сучасний період викрив доволі багато проблем в організації державного реагування з питань охорони державного кордону та системі реформування прикордонного відомства, особливо, що стосувалося питань захисту територіальної цілісності та чинної нормативно-правової бази.

Основними з них в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України, які перешкоджали (знижували ефективність) протидії агресії та загрозам у сфері безпеки державного кордону, є:

На стратегічному рівні:

– відсутність чіткої взаємодії між органами Воєнної організації держави (сектору безпеки і оборони). Плани щодо забезпечення прикриття державного кордону та посилення прикордонних підрозділів частинами Збройних Сил і Національної гвардії України не були реалізовані;

– відсутність у Державній прикордонній службі важкого озброєння та броньованої техніки;

– відсутність підрозділів і фахівців з інженерного забезпечення, у відділах прикордонної служби та пунктах пропуску через державний кордон фортифікаційних та інженерних споруд, позицій для ведення кругової оборони,

Цевелбов

додаткових загороджень перед місцями дислокації, що робило їх уразливими від артилерійських обстрілів і нападів незаконних військових формувань.

На оперативному та тактичному рівнях:

– відсутність плануючих документів із бойового застосування в сучасних умовах на рівні органів і підрозділів (що призвело до недостатньої взаємодії з підрозділами Збройних Сил України, Національної гвардії, Служби безпеки України та органами місцевого самоврядування);

– відсутність підрозділів протидії деструктивним інформаційно-психологічним впливам;

– відсутність у авіації Державної прикордонної служби засобів активного та пасивного захисту від засобів ураження противника;

– неналежне забезпечення органів і підрозділів охорони державного кордону безпілотними авіаційними комплексами;

– комплектування прикордонних підрозділів військовослужбовцями військової служби за контрактом виключно за територіальним принципом;

– недостатній рівень військової складової у професійній підготовці особового складу [31, с.23–24].

Так, відповідно до Закону України «Про оборону України» участь в обороні держави разом із Збройними Силами України беруть у межах своїх повноважень інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Державна спеціальна служба транспорту, а також відповідні правоохоронні органи [32].

Досвід реагування на загрози застосування воєнної сили з боку Російської Федерації відносно України показав, що нехтування загрозами та ризиками у воєнній сфері та несвоєчасне прийняття відповідних заходів державного реагування на загрози воєнного характеру на державному кордоні, призводить до трагічних наслідків. За час ведення активних бойових дій протягом 2014 – 2015 років у Державній прикордонній службі загинуло 69 прикордонників, 427 осіб було поранено та місцезнаходження 5 військовослужбовців й досі невідомо [33].

Цевельов

З початком блокування й нападу на прикордонні підрозділи в Автономній Республіці Крим та активізацією сепаратистських рухів на сході країни Збройні Сили не були виведені в райони, не було вжито заходів з прикриття державного кордону. У прикордонних районах, особливо на сході, не було розгорнуто військових підрозділів, тому в межах цієї зони сам на сам з незаконними військовими формуваннями залишилися прикордонники, на озброєнні яких у той час були лише стрілецька зброя та спеціальні засоби активної оборони.

Тому керівництвом Державної прикордонної служби України в умовах швидкої зміни обстановки вживалися заходи державного реагування на загрози, що виникли на державному кордоні та в контрольованих прикордонних районах саме у воєнній сфері. Створюються позаштатні мотоманеврені групи, зведені загони, тактичні угруповання сил для посилення прикордонних підрозділів на загрозливих ділянках, але знову ж без броньованої техніки та важкої зброї [33].

З прийняттям у 2015 році Верховною Радою України Закону «Про зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» збільшено чисельність прикордонної служби на 3000 чоловік, що дало змогу на законодавчій основі створити прикордонні підрозділи швидкого реагування з важким озброєнням і на броньованій техніці для вирішення завдань прикриття державного кордону та припинення озброєних й інших провокацій як самостійно, так і у взаємодії з підрозділами Збройних Сил і Національної гвардії України [34]. Розпочато роботу над змінами в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність Державної прикордонної служби.

На нашу думку, однією з головних проблем сьогодення зниження ефективності реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону є порушення порядку підпорядкованості оперативно-розшукових підрозділів керівникам органів охорони державного кордону та створення паралельної управлінської ланки. Відповідно до вимог ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» підрозділами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність у Державній прикордонній службі України, є

Цевельов

розвідувальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), оперативно-розшукові підрозділи відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділи з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічні [35].

Тобто порушено основний принцип єдиноначальності та порядку збору, аналізу та узагальнення даних обстановки. Керівник одного структурного органу на свій розсуд може давати, а може не давати інформацію про стан обстановки у прикордонних районах і на державному кордоні, що призводить до зниження ефективності реагування на її зміни.

Під впливом еволюції поглядів на засоби і способи забезпечення національної безпеки росте розуміння необхідності кардинального переосмислення підходів до формування системи забезпечення воєнної безпеки та у сфері безпеки державного кордону.

Секретар Ради національної безпеки і оборони України А. Турчинов зауважив: «Нам слід чітко усвідомити, що власні проблеми ми будемо змушені вирішувати самостійно. Ніхто, ні американці, ні європейці, не подолають нашу власну корупцію, прагнення підмінити копітку реформаторську працю піаром та красивими презентаціями. Ніхто крім нас, українців, не збудує сучасну ефективну державу, потужну армію, дієві поліцію і спецслужби, стабільну та конкурентну економіку.

Критично важливим завданням, без вирішення якого не можна розраховувати не лише на розвиток, а й на виживання України як вільної демократичної країни, є прискорення реформи сектору безпеки і оборони, насамперед воєнної реформи, і повна відмова від окремих спроб її імітації» [36].

Для досягнення цієї мети необхідні розробка і послідовне проведення

Цевельов

реалістичного воєнно-політичного курсу, підвищення рівня соціально-економічного розвитку, зміцнення Воєнної організації держави (Сектору безпеки та оборони), виходячи з воєнних загроз національним інтересам, визначення і використання найбільш ефективних можливих форм і способів їх нейтралізації.

На сьогодні гостро постало питання щодо переопрацювання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, яке на сьогодні не в повній мірі відповідає загрозам національній безпеці України. Реформування Сектору безпеки і оборони повинно проводитися системно зі створенням цілісної системи взаємопов'язаних нормативно-правових актів, програм розвитку, планів і відповідного фінансового й матеріально-технічного забезпечення [45].

Водночас потребують перегляду підходи з боку відповідних міністерств і відомств до питань фінансового забезпечення сфери безпеки державного кордону, тому що практика засвідчила – нехтування безпекою державного кордону, зниження рівня його захисту призводить до непоправних наслідків і загрожує територіальній цілісності держави.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що суттєвими проблемами державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України є:

– недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо організації оперативно-службової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності у сфері забезпечення безпеки державного кордону України;

– наявність некваліфікованих керівних кадрів в органах державної влади України, що залучаються до виконання завдань із забезпечення прикордонної безпеки, які володіють старими уявленнями про способи державного та військового управління у сфері безпеки державного кордону України;

– пасивність влади щодо проведення люстрації в органах сектору безпеки і оборони України;

Цевельов

– низька ефективність системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України;

– відсутність взаємодії органів державної влади України з питань забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах зовнішньої агресії;

– недостатня ефективність діяльності профільних і загальної компетенції органів державної влади, які безпосередньо залучаються до виконання завдань з реалізації державної політики забезпечення прикордонної безпеки України;

– низька ефективність оборонного, стратегічного планування та кризового управління у сфері безпеки державного кордону України;

– відсутність системи виявлення загроз національним інтересам, стратегічного аналізу, моделювання та вироблення управлінських рішень;

– відсутність дієвого демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України;

– низький рівень довіри громадян України до правоохоронних органів;

– незадовільний соціальний захист;

– низька ефективність системи запобігання та протидії корупції.

Наголошуємо, що розв’язання проблем державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України сприятиме зміцненню обороноздатності та забезпеченню національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, відновленню територіальної цілісності Української держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій, неухильному дотриманню чинних міждержавних договорів та угод, які регламентують питання безпеки державних кордонів, що пов’язані із прикордонною безпекою та міжнародним співробітництвом, що дасть можливість забезпечити інтеграцію України до

Цевельов

Європейського Союзу в умовах нестабільності глобальної системи безпеки.

2.2. Загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, можливості України щодо забезпечення прикордонної безпеки в умовах збройної агресії Російської Федерації

Необхідний рівень безпеки у прикордонній сфері є не тільки атрибутом державності, а й важливим фактором у добросусідських відносинах з іноземними державами, внеском у загальноєвропейську систему безпеки. Саме тому сфера безпеки державного кордону має розглядатись як самостійна складова національної безпеки, враховуючи реальні та потенційні загрози національній безпеці України [37].

Розв'язаний на сході країни воєнний конфлікт та анексія Кримського півострова з боку Російської Федерації мають довгостроковий характер, інші докорінні зміни в зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України, враховуючи і сферу безпеки державного кордону.

Відповідно до вимог Закону України «Про основи національної безпеки України» визначені пріоритети національних інтересів та загрози національним інтересам і національній безпеці України у зовнішньополітичній, державної безпеки, у воєнній сферах та сфері державного кордону України, у внутрішньополітичній, в економічній, у соціальній та гуманітарній, науково-технологічній сферах і сфері цивільного захисту, а також в інформаційній сфері [38].

З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні й нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеці її прикордонного простору, піднесенні економіки країни,

Цовельов

забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав та свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності та правопорядку і збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу й обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [39, с.112].

Політика національної безпеки України ґрунтується на повазі до норм і принципів міжнародного права. Україна захищатиме свої фундаментальні цінності, визначені Конституцією та законами України, – незалежність, територіальну цілісність і суверенітет, гідність, демократію, людину, її права і свободи, верховенство права, забезпечення добробуту, мир та безпеку. Їх захист забезпечують ефективні Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, розвідувальні, контррозвідувальні й правоохоронні органи держави, динамічний розвиток економіки України [40, с.36].

Розглянемо зміст основних аспектів загальнотеоретичних термінів у сфері національної та прикордонної безпеки України, що дасть можливість нам чітко виявити нові загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в мирний період та в умовах російсько-терористичної агресії.

Загрози національній безпеці України – наявні та потенційно можливі явища, тенденції і чинники, які перешкоджають збереженню і зміцненню національних цінностей та ефективній реалізації національних інтересів у всіх сферах державного управління [41, с.435].

Загрози прикордонній безпеці Україні – наявні та потенційно можливі явища, події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів та національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [22, с.73].

Система забезпечення національної безпеки України – сукупність суб’єктів національної безпеки, сил, засобів, методів, чинників,

Цевельов

цілеспрямованих дій, які гарантують збереження і зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів шляхом своєчасного виявлення, випередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України та її складових.

Професор Г.П.Ситник у підручнику «Державне управління у сфері національної безпеки» зазначає, що джерелами воєнних небезпек національним інтересам України, зокрема, можуть стати [42, с.214]:

– прагнення деяких держав (коаліцій держав) до встановлення домінування в окремих регіонах за рахунок воєнно-політичного тиску та їх прихильність до розв'язання конфліктних ситуацій силовими методами;

– діяльність міжнародних терористичних організацій, зокрема, шантаж щодо використання ними зброї масового ураження;

– існуючі та потенційні вогнища локальних воєн і збройних конфліктів, перш за все в безпосередній близькості від кордонів України;

– можливість підриву стратегічної стабільності в результаті порушення режиму нерозповсюдження ядерної зброї, міжнародних домовленостей у сфері обмеження і скорочення озброєнь, якісного і кількісного нарощування озброєнь іншими державами;

– розширення кола країн, які володіють ядерною зброєю та іншими видами зброї масового ураження;

– створення в регіонах, прилеглих до України, угруповань збройних сил держав (коаліцій держав), що значно перевищують їх оборонні потреби;

– сепаратистські тенденції, що дестабілізують внутрішньополітичну ситуацію в багатонаціональних державах, у тому числі й в Україні;

– критичне зниження обороноздатності України, яке може бути використане для тиску на неї з метою завдавання збитку її життєво важливим інтересам;

– внутрішні чинники, що здійснюють негативний вплив на

Цевельов

національну безпеку України, зокрема ті, які прямо або побічно пов'язані із загальною економічною ситуацією в країні (передусім це стосується потенціалу оборонно-промислового комплексу країни, погіршення демографічної ситуації тощо) [43, с.216–217].

Існування військових конфліктів, територіальні претензії, розвиток високих технологій, розвідувально-підривна та диверсійна діяльність проти України тощо потребують постійного прогнозування, вивчення виникаючих загроз національній безпеці та своєчасного прийняття адекватних заходів з їх мінімізації. Піклуючись про свою безпеку, держава вживає всіх необхідних заходів з метою недопущення виникнення нових загроз та мінімізації вже існуючих [44, с.56].

Виходячи з реалій сьогодення, розроблено та введено в дію Стратегію національної безпеки України від 06 травня 2015 року. Основними цілями цієї Стратегії є:

– мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;

– утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО [45].

Досягнення визначених цілей потребує:

– зміцнення Української держави шляхом забезпечення поступального суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку України;

– якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України;

Цевелбов

– нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки [45].

Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено, в яких сферах можливе існування загроз національній безпеці, але з 2003 року, виходячи з того, що у світі швидко відбувалися певні зміни, в Закон вносилися зміни. Закон має форму загального характеру, тому потрібно було визначати стратегічні напрямки забезпечення національної безпеки, враховуючи існуючі та можливі загрози. Тому Стратегія національної безпеки України більш широко розкриває наявні актуальні загрози, які існують вже на сучасному етапі розвитку України [38].

Так, у Стратегії визначені нові загрози національній безпеці, які доповнюють вимоги Закону України «Про основи національної безпеки України», а саме: в неефективності Воєнної організації держави (Сектору безпеки і оборони України); корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози в енергетичній безпеці; загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів; загрози безпеці критичної інфраструктури [38].

У Воєнній доктрині України визначено, що «головними тенденціями, що впливають на воєнно-політичну обстановку в регіоні довкола України, є:

– поширення практики проведення спеціальних операцій та дій провокаційного характеру для створення конфліктних ситуацій;

– посилення внутрішньої нестабільності в сусідніх державах, викликаної втручанням з боку інших держав, зниженням життєвого рівня населення, неефективністю дій керівництва, намаганнями етнічних утворень сепаратно вирішувати нагальні проблеми;

– інтенсивна модернізація збройних сил сусідніми державами, активізація розробок озброєння та військової техніки нового покоління з принципово новими можливостями вогневого ураження і управління;

– посилення мілітаризації в регіоні довкола України, збільшення

Цевельов

іноземної військової присутності на територіях сусідніх держав;

– активна дестабілізуюча зовнішня політика і політика безпеки Російської Федерації щодо сусідніх держав, а також щодо міжнародних організацій, включаючи НАТО та ЄС [46, с.184];

– відмова або ухилення Російської Федерації від виконання зобов'язань за міжнародними договорами у сфері контролю над озброєннями, зміцнення довіри і безпеки у військовій діяльності;

– модернізація та вдосконалення спеціальними службами іноземних держав систем і комплексів технічної розвідки, нарощування їх можливостей, спроби несанкціонованого доступу до об'єктів інформаційної інфраструктури України;

– гальмування процесу договірно-правового оформлення державних кордонів та розмежування виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між державами [47, с.54];

– інформаційна війна Російської Федерації проти України» [48].

Так чи інакше всі перераховані загрози національній безпеці України певним чином зачіпають сферу безпеки державного кордону та через аналіз сукупності всіх загроз і функцій Державної прикордонної служби можна виділити існуючі та можливі загрози, що належать прикордонним питанням, і через визначення їх оцінки підвищити рівень державного реагування з мінімізації наслідків загроз безпеки на державному кордоні та контрольованих прикордонних районах.

Враховуючи проведений аналіз і дослідивши наявні та можливі загрози національній безпеці України на сучасному етапі, нами зазначено, що загрозами у сфері безпеки державного кордону є:

1) намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України;

2) загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних

Цевельов

претензій до України;

3) незаконне перетинання державного кордону України великою кількістю населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України;

4) загроза нападу на персонал та об’єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов’язків з охорони державного кордону;

5) незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними;

6) незаконне або неконтрольоване ввезення агітаційної літератури, магнітних носіїв, апаратури антидержавного, терористичного, сепаратистського, націоналістичного екстремістського змісту;

7) незаконне або неконтрольоване перетинання державного кордону особами або групами осіб поза пунктами пропуску через державний кордон;

8) використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів чи без документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон;

9) неможливість або протидія виконанню законних функцій Державної прикордонної служби України на державному кордоні та прикордонних районах через незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування;

10) зміна проходження лінії державного кордону через надзвичайні події природного та техногенного характеру;

11) незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) через державний кордон товарів, вантажів без митного та інших видів контролю;

12) руйнування об’єктів Державної прикордонної служби України, забруднення території, на якій знаходяться об’єкти та персонал через

Цевельов

надзвичайні події природного та техногенного характеру;

13) незаконне та неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;

14) незаконне втручання в службову діяльність Державної прикордонної служби України, використовуючи технічні засоби прослуховування, спостереження і телекомунікаційних засобів, мереж;

15) низьке технічне та матеріальне забезпечення Державної прикордонної служби, відсутність новітніх систем і засобів охорони державного кордону;

16) створення злочинних угруповань, що здійснюють свою діяльність на державному кордоні й в межах прикордонних районів, та спроби втягування персоналу Державної прикордонної служби у протиправну діяльність;

17) озброєні та неозброєні провокації на державному кордоні з метою втягування України в регіональні конфлікти [49].

Розкриємо зміст кожного із них більш докладно.

1. Намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України.

Зі створенням України як незалежної, самостійної держави, проведенням її своєї власної міжнародної політики та прагненням реалізувати, підтриманий переважною більшістю населення, цивілізований курс розвитку, орієнтований на співпрацю з Європейським Союзом і НАТО, викликало шалену протидію з боку Росії. За таких обставин Росія вдалася до агресії проти України, реалізувавши її у формі «гібридної війни». Однією з особливостей її стало зміщення акценту у використанні методів боротьби в бік комплексного застосування політичних, інформаційних, економічних та інших невоєнних засобів з опорою на військову силу [50, с.137].

Цевельов

Основними чинниками цього були – перебування Чорноморського Флоту Російської Федерації в Криму; перешкоджання переговорному процесу з питань делімітації та демаркації українсько-російського кордону, особливо його проходження в акваторії Азовського моря та Керченській протоці; підтримка населення прикордоння в мовному питанні та взаємних традиціях і відношеннях; дія громадських організацій, діяльність яких спрямовувалась та координувалась з боку Росії, тощо [51, с.218].

Але загрози з питань територіальних претензій існують не лише з російського боку, неприкритими вони є з боку інших країн, тому враховувати факти висловлювання представників владних структур інших країн, появи у пресі матеріалів про територіальні претензії необхідно аналізувати и певним чином реагувати на них.

«Штучна держава, що постала на руїнах СРСР, неоднорідна, з історією, яка ледь налічує 24 роки, і Румунія має до цієї держави найбільші територіальні претензії, – пише одне із найвпливовіших румунських видань «Adevărul» у 2014 році, не приховуючи те, що в Румунії є сили, які прагнуть до вирішення територіального питання на користь саме Румунії [52]. Вирішення територіальних спорів Румунією до України здійснювалось невоєнними способами, а через міжнародний суд ООН, рішенням якого від 03 лютого 2009 року №2009/9 було визначено межи економічної зони України та Румунії навколо острова Зміїний не на користь України. Тоді ми втратили частину економічної зони з її природними ресурсами.

Хоча цим не закінчуються претензії з румунського боку до України, є питання щодо намагання на частину території України, а саме – на Бессарабію та Північну Буковину, деяких політичних сил Румунії, прагнення Румунії обмежити судноплавство в українській частині гирла Дунаю, надання частині населення прикордонних районів України румунського громадянства з видачею національного паспорта.

Є укриті територіальні претензії до України з боку Угорщини на окремі райони Закарпатської області та Польщі – на окремі райони Львівської й

Цевельов

Волинської областей, що потрібно враховувати під час планування механізмів державного реагування у сфері безпеки державного кордону [52].

2. Загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних претензій до України.

На думку багатьох експертів, для вирішення стратегічних цілей з метою утримання однією державою в своєму геополітичному або регіональному просторі іншої країни здійснюються заходи воєнного впливу із розв'язанням воєнного конфлікту на державному кордоні з подальшим розповсюдженням меж конфлікту на іншу територію [53, с.276].

Тактичними цілями воєнного конфлікту на державному кордоні або «гібридної війни» є:

– створення у складі країни непідконтрольних центральній владі територій з правами широкої автономії (особливим статусом) і маріонетковим режимом, що має забезпечити внутрішню і зовнішню політику країни (окремі території Донецької та Луганської областей України, Південна Осетія та Абхазія Грузії, невизначена Придністровська Молдавська Республіка);

– дестабілізація суспільно-політичної ситуації, підрив основ громадянського миру;

– економічне виснаження країни внаслідок значного збільшення витрат на воєнні витрати, відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури, промисловості тощо;

– відволікання фінансових і матеріальних ресурсів країни від вирішення нагальних проблем [54. с.12].

Невирішення питань спірних територій на державному кордоні, що існують між країнами, дипломатичним шляхом створює передумови виникнення прикордонного конфлікту.

3. Незаконне перетинання державного кордону України великою кількістю населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України.

Цевельов

Розв’язання збройного конфлікту завжди супроводжується масовим переміщенням мирного населення із зони конфлікту до безпечного місця, що потребує додаткових заходів фільтрації переміщених осіб, зосередження їх у підготовлених визначених місцях і роботу з цією категорією населення щодо психологічної реабілітації [55, с.149].

Водночас переміщення великої кількості переселенців можливе з провокаційних питань з боку країни, яка розв’язала озброєний конфлікт. Місцеве населення в цьому випадку використовується для блокування державних і воєнних об’єктів, місць розташування правоохоронних органів, маршрутів руху військових колон.

Переміщення великої кількості населення можливе в разі виникнення стихійного лиха, наприклад, повені, пожеж, техногенної катастрофи тощо. У разі потреби надання допомоги населенню прикордоння суміжної країни вживаються відповідні заходи державного реагування для збереження життя людей та надання їм гуманітарної допомоги.

Незаконне перетинання державного кордону великою кількістю людей відбувається з метою дискредитації існуючої влади, силових та правоохоронних органів за допомогою опозиційно настроєних народних депутатів і радикалів. Останні події навколо України вказують на те, що у разі пасивного реагування на протиправні випадки з боку радикально настроєних елементів, які діють за підтримки нечесних політиків, це призводить до порушення устоїв держави й завдає непоправимого зниження іміджу України перед лицем мирового суспільства.

4. Загроза нападу на персонал та об’єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов’язків з охорони державного кордону.

Охорона державного кордону, здійснення пропускних операцій у пунктах пропуску через державний кордон, оперативно-розшукова діяльність спрямовані на захист інтересів людини, суспільства та держави, пов’язані з

Цевельов

виконанням важливих і специфічних завдань. Протидія тероризму, намаганням злочинців налагодити канали нелегальної міграції, контрабанди зброї, наркотиків, участь у відсічі збройній провокації завжди має характер небезпеки для персоналу, який безпосередньо виконує завдання на державному кордоні [56, с.28].

Особовий склад, який залучається на службу з охорони державного кордону, озброюється штатною зброєю, має засоби зв'язку та технічні засоби, виконує завдання на віддалених від основних місць постійної дислокації ділянках, тому є об'єктом для нападу злочинців.

Аналіз оперативно-службової діяльності прикордонної служби вказує, що з року в рік фіксується від 20 до 40 нападів злочинців на прикордонні наряди чи перешкоджання законним діям прикордонників. Під час подій 2014 року на сході України таких випадків було понад 100. З погіршенням суспільно-політичної обстановки в окремих регіонах країни, а саме – на українсько-білоруській ділянці в межах Ровенської та Волинської областей, на Закарпатті, на придністровській ділянці в межах Одеської області, на східній ділянці державного кордону, протиправні дії проти охоронців кордону продовжують мати місце, тільки у 2016 – 2017 роках було зафіксовано 63 випадки нападів на персонал прикордонних підрозділів або перешкоджань їх службовій діяльності [57, с.87].

Серед усіх способів тиску на персонал служби або погроз чи нападу особливе місце став займати тероризм. Сучасною особливістю тероризму є те, що він набув міжнародного характеру і не має державної приналежності та кордонів. Почастішали спроби незаконного або законного перетину державного кордону в пунктах пропуску чи поза ними осіб, які брали участь у бойових діях у зонах конфлікту (Сирія, Лівія, Ірак, Судан, Мороко, Афганістан тощо), які є учасниками терористичних організацій та намагаються сховатися на території України від правоохоронних органів [44, с.154].

Так, 4 жовтня 2013 року в пункті пропуску через державний кордон «Бачівськ», східна ділянка кордону України, під час виявлення та затримання

Цевельов

прикордонниками громадянина Російської Федерації, який причетний до терористичної організації, останній здійснив підрив вибухового пристрою, внаслідок чого двох прикордонників було важко поранено, а митник загинув. Тільки у 2016 році прикордонниками було виявлено та затримано 304 особи, причетні до діяльності незаконних збройних формувань, 38 бойовиків та їх пособників [58, с.134].

5. Незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними.

Реалізуючи та стверджуючи своє історичне право на економічну, політичну та культурну самостійність, Україна в загальному руслі державної політики завжди вирішувала конкретні завдання захисту державності на своїх рубежах. Сфера безпеки державного кордону характеризується її унікальним місцезнаходженням у ряді багатьох інших сфер безпеки. Вона знаходиться на перехресті двох великих областей політико-економічного життя будь-якої країни – внутрішньої та зовнішньої [59, с.112].

З погіршенням соціально-економічного стану прикордонних регіонів, що веде до криміналізації місцевого населення, ведення підривної діяльності проти України з боку інших держав, проведення політики на підтримку сепаратистських рухів у окремих районах, міжнародний тероризм, все це призводить до намагання окремих структур, місцевих злочинців налагодити стійкі канали постачання зброї, вибухівки, боєприпасів, інших засобів ураження через державний кордон. Аналіз результатів діяльності засвідчив певну активізацію протиправної діяльності поза пунктами пропуску, що спонукало прикордонне відомство до вжиття додаткових заходів реагування. Так, у 2015 році виявлено 117 од. зброї, зросла кількість вилучених боєприпасів у 2,6 раза порівняно із 2014 роком; вибухових речовин – в 4,3 раза.

У пунктах пропуску через державний кордон у 2015 році виявлено та вилучено 787 од. зброї, 12,2 тис. шт. боєприпасів, відбулося збільшення

Цевельов

порівняно із 2014 роком у 3,4 раза кількості спроб переміщення боєприпасів та засобів терору на західній і східній ділянках [58, с.136].

Підвищена увага стала приділятися запобіганню можливостям потрапляння до рук терористів зброї масового знищення і засобів його доставки. У квітні 2004 року була прийнята й активно реалізується резолюція Ради Безпеки ООН № 1540, що передбачає дії на національній та міжнародній основі щодо припинення розповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки та пов'язаних з ними матеріалів – недопущення потрапляння їх до рук недержавних суб'єктів, насамперед терористів. 14 вересня 2005 р. була відкрита до підписання Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму. Вона зобов'язує учасників схвалити закони, які передбачають кримінальне переслідування та покарання винних у вчиненні таких актів [60, с.288].

На виконання вимог міжнародно-правових документів і реагування на загрози переміщення через державний кордон радіоактивних речовин Державною прикордонною службою за допомогою міжнародних організацій та країн – донорів було обладнано 68 пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення комплексами радіаційного контролю «Янтар» (53 комплекти) та «TSA» (15 од.). Для контролю на інших напрямках усі органи охорони кордону забезпечені мобільними комплексами радіоактивного контролю на базі автомобілів «Рено», усього 20 од [8].

Намагання нелегально здійснити перевезення зброї, вибухівки, боєприпасів і засобів терору злочинцями не припиняється й у 2016 та 2017 роках. Так, за цей період прикордонниками виявлено та вилучено у 773 випадках 1020 од. різної зброї, 10195 шт. набоїв різного калібру в 323 випадках та в 11 випадках 214 кг. вибухових речовин [58, с.157].

Прикордонниками суміжних країн також виявляється автоматична, великокаліберна зброя, що підкреслює важливість здійснення заходів з реагування на певні загрози у сфері безпеки державного кордону.

6. Незаконне або неконтрольоване ввезення агітаційної літератури,

Цевельов

магнітних носіїв, апаратури антидержавного, терористичного, сепаратистського, націоналістичного екстремістського змісту.

На рубежі століть відбулось істотне розширення спектра небезпек і загроз, які призвели до трансформації акцентів безпеки. Великий вплив на життєдіяльність людей стали справляти дестабілізуючі фактори, що мають дуже різноманітну природу.

Аналіз ситуації 2014 року засвідчив, що анексія Криму здійснювалась за допомогою активного інформаційного супроводу та заходів фізичного впливу на інформаційну сферу півострова. Контентний супровід анексії проводився провідними російськими інформаційними агентствами, федеральними телеканалами, а також проросійськими активістами як по всій Україні, так і в інших країнах із розповсюдженням різного роду підривної літератури. Вони ретранслювали месиджі, що мали призвести до дискредитації Збройних Сил України, закріпити у суспільній свідомості невідворотність окупації Криму, дискредитувати дії української влади [61, с.138].

Істотна частина заходів Російської Федерації спрямована на здійснення інформаційно-психологічного тиску на особовий склад Збройних Сил України та інші військові формування, які безпосередньо знаходяться в зоні проведення антитерористичної операції. У районі проведення антитерористичної операції (в т.ч. на позиціях Збройних Сил України на лінії розмежування), у прикордонних районах розповсюджується друкована продукція, а також радіотрансляції, які продукують засоби масової інформації Російської Федерації.

За період 2016 – 2017 років прикордонниками на державному кордоні було припинено 24 спроби ввезення на територію України різного роду агітаційної літератури та матеріалів, що мали антиукраїнський зміст [58, с.179].

7. Незаконне або неконтрольоване перетинання державного кордону особами або групами осіб поза пунктами пропуску через державний кордон.

Неабияку серйозну загрозу безпеці України становить незаконна міграція. Найбільша активність незаконних мігрантів відмічається: на в’їзд в Україну –

Цевельов

на російсько-українській та українсько-білоруській ділянках, на виїзд з України – на західній ділянці державного кордону. Основу незаконної міграції складають вихідці з країн Північної Азії, Близького Сходу та Африки. Люди мігрують через різні причини, це трудові мігранти, біженці з регіонів, де відбуваються воєнні конфлікти, злочинці, які переховуються від правосуддя тощо [62, с.244].

Демографічна ситуація в сучасному світі відрізняється великою різноманітністю. Загалом на планеті спостерігається значне зростання народонаселення, яке отримало назву «демографічний вибух». Так, у 1800 році на Землі проживало близько 1 млрд. чоловік; для подвоєння чисельності людства з 1 до 2 млрд. знадобилося 130 років (у 1930 році), а для наступного подвоєння – лише 45 років (4 млрд. чоловік – у 1975 році). П'яти мільярдний землянин з'явився в 1987 році. На сьогодні населення планети налічує понад 6,5 млрд. За даними ООН до 2050 року населення земної кулі буде складати приблизно 9,5 млрд. осіб [63].

Однак «демографічний вибух» у наш час відбувається не в усьому світовому співтоваристві, а насамперед у країнах Азії, Африки і частково Латинської Америки. Наприклад, в Індії щодня з'являється на світ понад 60 тис. нових жителів, з 2016 р. по чисельності народонаселення Індія вийшла на перше місце в світі. Таке стрімке збільшення населення призводить до загострення соціальних, економічних, екологічних та інших проблем (зростання кількості безграмотних людей, що живуть за межею бідності, безробіття тощо). У багатьох розвинених країнах, навпаки, спостерігається «нульове зростання» населення, коли число народжень приблизно дорівнює числу смертей, або «негативне зростання», за якого смертність перевищує народжуваність.

З посиленням міграційних потоків, що перетинають державні кордони, ускладнилась етнічна структура багатьох країн і регіонів, поширилися такі явища, як ксенофобія, національний фундаменталізм, що переходить у шовінізм – серед корінних жителів відносно мігрантів. У результаті міграції

Цевельов

збільшилося також соціальне напруження, в першу чергу на ринку праці [64].

Аналіз затримання осіб за незаконне перетинання державного кордону свідчить, що загроза існує та залишається на одному з пріоритетних напрямів державного реагування. У 2015 році зросла кількість затриманих осіб за спробу незаконного перетинання державного кордону в 1,5 раза, 3532 затриманих проти 2298 осіб у 2014 році. За період 2016 – 2017 років прикордонниками затримано 2442 особи, відмовлено у пропуску через державний кордон понад 34 тис. осіб [58, с.74].

8. Використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів чи без документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон.

Транскордонна злочинність, що займається нелегальною міграцією, постійно шукає нових шляхів здійснення своєї протиправної діяльності, тому йде на підроблення або підміну документів з метою переправлення нелегальних мігрантів так званим офіційним шляхом. Не виключається можливість, що в такий спосіб іде торгівля людьми та переміщення осіб, які причетні до терористичних організацій [65].

У 2015 році відбулося збільшення вдвічі кількості спроб перетинання державного кордону за підробленими (681 випадок, збільшення у 2,1 раза порівняно з 2014 роком) та чужими документами (98 паспортів). За період 2016 – 2017 років охоронцями державного кордону під час здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску виявлено 575 документів з ознаками підробки та 128 чужих паспортів [58, с.59].

9. Неможливість або протидія виконанню законних функцій Державної прикордонної служби України на державному кордоні та прикордонних районах через незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування.

З розпадом Радянського Союзу та створенням на його теренах самостійних країн розпочався процес встановлення національних державних кордонів. Україна в цьому випадку не виняток.

Цевельов

На заході країни, де кордон було сформовано після Другої світової війни, місцеве населення звикло до цих кордонів, він був добре оснащений та відповідними законодавчими актами оформлений, чого не скажеш про державний кордон на сході, півночі та півдні України. Це був адміністративний кордон між союзними республіками, та його оформлення як міжнародного на той час не існувало, тому потребувало багато часу для того, щоб місцеве населення змогло нарешті усвідомити, що воно живе у своїй власній країні та має свій національний державний кордон [66, с.61].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» – державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [67].

Державний кордон України на місцевості позначається ясно видимими прикордонними знаками, форми, розмір і порядок встановлення яких визначаються законодавством України і міжнародними договорами України, ст.4 Закону. Таким чином, державний кордон має юридичну складову, на ньому та в межах прилеглої до нього території, що визначається нормативними документами, створюються певні режими, вимог яких повинні дотримуватися громадяни України, іноземці та особи без громадянства [67].

Згідно з положеннями Конституції України [68] та законів України щодо порядку визначення державного кордону та його облаштування місцеві органи влади повинні в інтересах Державної прикордонної служби України виділяти землі під прикордонну смугу, облаштування інженерних споруд, підрозділів прикордонної служби, пунктів пропуску через державний кордон, всі ці землі мають статус земель оборони [32].

Нажаль, через невизначення державного кордону на місцевості на українсько-російській, українсько-білоруській та придністровській ділянках до цього часу є багато проблем як з населенням прикордоння, так і з місцевими

Цевельов

органами влади з питань порядку виділення земель під інженерні загородження, місць розташування технічних засобів охорони кордону та несення служби прикордонних нарядів. Трапляються непоодинокі випадки, коли під час затримання контрабандистів з числа місцевого населення прикордонники були змушені захищатися від нападів обурених жителів, які виступали на захист не прикордонників, а правопорушників державного кордону. Навіть суди першої інстанції, в яких розглядаються справи про порушення порядку перетинання державного кордону, в багатьох випадках виступають в інтересах правопорушників.

На сьогодні на українсько-російській ділянці державного кордону, протяжність сухопутної ділянки якого становить 1974,04 км., лише 447 км. демарковано, визначено 1330 місць встановлення прикордонних знаків, що становить лише 20% від потреби. Відсутність позначення проходження лінії державного кордону на місцевості може призвести до некоректного його інженерно-технічного облаштування та до випадків зведення прикордонних інженерних споруд на суміжній території [69].

Однією із причин слабкої протидії правопорушникам на державному кордоні є його погане облаштування в інженерному відношенні через недостатнє фінансування заходів відповідних програм. З метою протидії агресивним намірам з боку Російської Федерації Урядом України у 2014 році була прийнята програма інженерно-технічного облаштування українсько-російської ділянки державного кордону, так звана «Стіна», в подальшому перейменована у «Європейський вал».

Заходами цієї програми передбачається створення інтелектуального кордону з елементами інженерних споруд для унеможливлення здійснення переправлення товарів, вантажів та осіб в порушення законодавства з прикордонних питань, а також запобігання швидкому розгортанню військ противника та його просуванню вглиб території в разі переходу до агресії. Нажаль, фінансування заходів програми здійснюється за остаточним принципом, на початку реалізації цих заходів у 2015 році Урядом було виділено

Цевельов

400 млн. грн. (41% від загальних потреб), у 2016 році – 200 млн. грн., що становило 16%, а у 2017 році – 22 %. Недофінансування за 2 роки становило 1,6 млрд. грн. [58, с.187].

Нерідко спеціальними службами суміжної країни здійснюються провокаційні дії до правопорушників, вербування їх та використання у своїх підривних цілях. Аналіз подій на сході України на початку 2014 року показав, що саме через блокування місцевими жителями прикордонних підрозділів, напади на прикордонні наряди, перешкоджання законним діям прикордонників на державному кордоні, незаконні військові формування здійснювали переміщення через кордон зброї, військової та іншої техніки.

10. Зміна проходження лінії державного кордону через надзвичайні події природного та техногенного характеру.

Державний кордон проходить по суші, річках, озерах, горах та морю, що мають свою природну структуру та під впливом природних явищ змінюються звичайним шляхом. Людина не може впливати на природні явища, але для мінімізації руйнівних наслідків природи повинна відповідно реагувати. Можливі зміни проходження державного кордону через природні явища, а саме – повені, зміни течій річок, землетруси тощо. Для України це звичайно важливо в районах річок Тиса і Дунай на українсько-румунській ділянці кордону, Західний Буг на ділянці українсько-польського кордону, Дністер на ділянці українсько-молдовського кордону.

Через повені, зміни течій цих річок відбувається змив ґрунту нашого берега, створюються штучно острови, що створює передумови для конфлікту на державному кордоні через невизначеність статусу цих островів. Для уникнення конфліктів і політичних спорів держава має певним образом реагувати, а органи прикордонної служби координувати діяльність органів самоврядування та територіальних органів відповідних міністерств і відомств з метою захисту власних інтересів на державному кордоні.

11. Незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) через державний кордон товарів, вантажів без митного та інших видів контролю.

Цевельов

Загрозами економічній безпеці України є розкрадання її природних багатств, а також протиправна діяльність транскордонних злочинних угруповань, зайнятих у сферах незаконного переміщення через державний кордон товарів і вантажів. Значної шкоди економіці України завдає незаконний промисел водних біологічних ресурсів та їх вивіз за межі країни.

Україна за своїм територіальним положенням знаходиться на перехресті основних торговельних шляхів між Сходом і Заходом, сама активно торгує та здійснює пошук нових ринків збуту продукції [70, с.213].

Держава прагне створити такі умови, які дають змогу максимально забезпечити переміщення через кордон матеріальних і духовних цінностей в інтересах особистості, суспільства та полягають у створенні й підтриманні сприятливих умов для забезпечення здійснення політичної, соціально-економічної та інших видів діяльності на державному кордоні, прикордонних районах України та в її виключній (морській) економічній зоні.

Транснаціональними злочинними угрупованнями робляться активні спроби створення на окремих ділянках державного кордону, насамперед на західному і південному напрямках, стійких каналів контрабанди та наркотрафіку. Останніми роками територія України стала об’єктом широкомасштабної експансії міжнародного наркобізнесу. Наркобізнес служить фінансовим джерелом і високоприбутковим резервом діяльності терористичних організацій і організованої злочинності. Світовим лідером з виробництва наркотиків залишається Афганістан. За даними Управління ООН з наркотиків і попередження злочинності, площа посівів опіумного маку з 2006 року в Афганістані збільшилася на 30%. Для доставки наркотиків з Афганістану в Україну використовується так званий північний маршрут. За оцінками ООН, за «північним маршрутом» з Афганістану переправляється до 65% опію та близько 80% контрабандного героїну [71].

Різниця в цінах на тютюнові вироби в Україні та країнах Європейського Союзу робить цей бізнес дуже прибутковим, тому однією із загроз економічній безпеці країни на державному кордоні є саме контрабанда сигарет. За 2015 рік

Цевельов

прикордонниками за порушення порядку переміщення затримано товарів і вантажів у 1087 випадках на загальну суму понад 131,8 млн. грн., що в 2,7 раза більше, ніж за 2014 рік. У 2016 році затримано товарів на державному кордоні у 3871 випадку на загальну суму понад 750 млн. грн., що у 5,6 раза більше, ніж за попередній період, а за першу половину 2017 року вже затримано товарів на загальну суму 105 млн. грн. [58, с.154].

З огляду на нові виклики та загрози, Державна прикордонна служба продовжувала активно протидіяти «нетрадиційним» формам і способам протиправної діяльності на державному кордоні. Зокрема у 2015 році було виявлено та знищено 23 трубопроводи, які злочинці мали на меті використовувати для перекачування пально-мастильних матеріалів і спирту. Незаконне переміщення пально-мастильних матеріалів за допомогою підземних комунікацій було актуальним для українсько-російської ділянки кордону в межах Харківської (2 випадки), Сумський (1 випадок) та Луганської (11 випадків) областей. Спиртопроводи виявлялися на кордоні з Молдовою на ділянках Одеської та Чернівецької областей.

Поряд з підземним способом незаконного переправлення товару в 2015 році зафіксовано 128 випадків порушення повітряного простору літаками малої авіації, які використовувалися на кордоні з Європейським Союзом, зазвичай для контрабанди сигарет [57, с.76].

12. Руйнування об'єктів Державної прикордонної служби України, забруднення території, на якій знаходяться об'єкти та персонал через надзвичайні події природного та техногенного характеру.

Економічний розвиток держави відбувається за рахунок будівництва важкої та легкої промисловості, яка потребує багато електроенергії, ресурсів. Це відбувається за рахунок будівництва промислових об'єктів, заводів, підприємств, гідро-, тепло- та атомних електростанцій, багато з яких становлять небезпеку в разі порушення заходів безпеки під час їх технологічних процесів або в разі руйнівних наслідків природних катаклізмів [70, с.345].

Україна має на своїй території підприємства важкої, хімічної

Цевельов

промисловості, атомні, гідро- та теплоелектростанції, підприємства оборонного комплексу, що виробляють ракети, літаки, зброю. Поряд з цими об'єктами розташовані прикордонні підрозділи, проходять шляхи несення служби прикордонних нарядів, що небезпечно для життя персоналу Державної прикордонної служби.

У суміжних країнах поряд із державним кордоном України є об'єкті промисловості, які також своїми відходами нерідко забруднюють як свою територію, так і територію прикордонних районів України.

А події квітня 1986 року, що сталися на Чорнобильській атомній станції, засвідчили, що у масштабних техногенних катастроф немає кордонів. Повені в західних областях України також підтверджують важливість заходів державного реагування на загрози природного та техногенного характеру. Нехтування аналізом, прогнозуванням цих явищ і заходами безпеки може призвести до трагічних наслідків.

13. Незаконне та неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів.

Продовжує залишатися критичною санітарно-епідеміологічна, ветеринарна та фітосанітарна обстановка на східному, північному та південному напрямках. Існує реальна загроза проникнення на територію України та розповсюдження збудників особливо небезпечних хвороб людей і тварин, шкідників та збудників хвороб рослин, бур'янів карантинного значення.

У прикордонних районах суміжних країн неодноразово виникали епідемії хвороб птиці, тварин, людей. Державний кордон не зможе зупинити розповсюдження епідемій, але в разі вжиття певних заходів державного реагування вдасться мінімізувати наслідки цих загроз і ризиків.

Так, з 25 вересня 2013 року до особливого розпорядження органами Державної прикордонної служби із представниками Національної поліції та

Цевельов

Державної служби з надзвичайних ситуацій України, ветеринарної медицини проводяться спільні заходи із недопущення розповсюдження збудника африканської чуми свиней в окремих районах Житомирської та Волинської областей, заборонено рух транспортних засобів у місцевих пунктах пропуску на східній ділянці кордону [33].

14. Незаконне втручання в службову діяльність Державної прикордонної служби України, використовуючи технічні засоби прослуховування, спостереження і телекомунікаційних засобів, мереж.

Злочинні угруповання для здійснення своєї протиправної діяльності багато витрачають на придбання новітніх технологічних засобів, підкуп правоохоронців та використовують елементи шантажу й оперативної діяльності проти охоронців державного кордону. Будь-які незначні промахи прикордонників створюють підґрунтя злочинцям для підкупу або шантажування військовослужбовців [73, с.176].

З появою засобів інформаційних комунікацій активно розвиваються й заходи завдавання шкоди цим засобам. Останні приклади кібератак на електронні засоби підприємств, відомств та пересічних громадян по всьому світові показують, що розвиток інформаційних технологій, який створює комунікацію між людьми, призводить до появ протиправних дій у цій середі та завдає неменшої шкоди, ніж заходи воєнного характеру.

Не виняток у цьому й Державна прикордонна служба України, аналіз проведених заходів у сфері захисту зв’язку та інформації вказує на те, що з року в рік намагання кібершпигунів і хакерів проникнути до інформаційних комунікацій, бази даних прикордонного відомства зростають. Лише у 2016 році таких атак і спроб було зафіксовано до 250 тис., а за півроку 2017 – вже до 300 тис. атак [58, с.139].

Так, 23 травня 2017 року в управлінні Донецького загону м. Маріуполь виявлено факт дії комп’ютерного вірусу Wonna Cry в локально-обчислювальній мережі загону, інфіковано 25 автоматизованих робочих місць. Нещодавно

Цевельов

понад 100 відомств і підприємств України зазнали масштабної кібератаки з використанням вірусу Petya A.

15. Недостатнє технічне та матеріальне забезпечення Державної прикордонної служби, відсутність новітніх систем і засобів охорони державного кордону.

Охорона державного кордону та забезпечення його захисту несуть затратні й дуже дорогі фінансові витрати. Це зумовлено його протяжністю, характером місцевості, способами охорони та технічним його облаштуванням. Під час реформування прикордонного відомства України великі надійні покладалися на підвищення ефективності охорони державного кордону за рахунок масового впровадження нових технічних засобів охорони кордону, які постійно працюють на ділянках відповідальності лінійних відділів прикордонної служби в автоматизованому режимі, як правило, без використання особового складу, який залучався лише як група реагування для затримання злочинців і фіксації правопорушень на державному кордоні [56].

Для цього було розроблено Державну цільову програму «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 року, залучено міжнародну технічну допомогу, наразі триває процес прийняття нової програми розбудови кордону на період до 2020 року [33].

Під час виконання програми вдалося дещо поліпшити стан технічного забезпечення, здебільшого це стосувалось автомобільної техніки, технічних засобів охорони кордону (тепловізійних, відео, бінокулярних засобів і засобів нічного бачення, зв’язку), було придбано та введено в експлуатацію малі катери прикордонної служби, побудовано сучасний катер Морської охорони «Орлан». Але аналіз виконання Державної цільової програми свідчить про низьке її виконання, фінансування з боку держави проводилось за остаточним принципом (профінансована лише на 30%), вагомий внесок у цю програму зробила міжнародна технічна допомога, приблизно 860 млн. дол., що становило 65,8% від усіх виділених коштів [58, с.182].

Цевельов

З початком воєнного конфлікту на сході України та із втратою техніки, технічних засобів під час бойових дій, з допомогою країн-донорів Державна прикордонна служба оновила парк автомобільної техніки, включаючи й броньовану, яка використовується в районі проведення антитерористичної операції, засобами сучасного зв'язку, технічними засобами спостереження та охорони й оптико-електронними засобами раннього виявлення цілей.

Водночас, враховуючи загрози та ризики у сфері безпеки державного кордону в сучасних умовах, це недостатньо для забезпечення надійного захисту державного кордону та прикриття його окремих ділянок, особливо, що стосується його східного рубежу.

Бюджетних асигнувань для Державної прикордонної служби достатню лише для забезпечення її оперативно-службової діяльності та покриття від 36 до 42% загальних потреб прикордонного відомства. Аналіз стану фінансування прикордонного відомства, починаючи з 2002 року і по цей час, вказує на те, що левова частка бюджетних коштів спрямовувалась на покриття видатків споживання, а загальний обсяг фінансування становить у середньому до 50 % від запиту. Так, у 2002 році відомство профінансовано на 40,3% від загальних потреб, при тому, що воно недоотримало асигнувань на 14,8% від плану. Так само відбувалось і в 2008, 2009 та 2012 роках [57, с.173].

У 2015 році відповідно до вимог Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» для прикордонного відомства передбачалось трохи більше, ніж 4,5 млрд. грн. У структурі загального фонду бюджету видатки споживання становили 3,9 млрд. грн. (84,2%), видатки розвитку – 733 млн. грн. (лише 15,8%). Видатки на облаштування та реконструкцію державного кордону становили лише 8,7% від загального фонду. Так само відбувалось у 2016 році – виділено з Державного бюджету для прикордонного відомства 6,2 млрд. грн., що становило лише 35,8% від потреби. На 2017 рік виділено 7 млрд. грн. (27,5% від потреб) [58, с.114].

У разі подальшого такого фінансування прикордонного відомства його розвиток та технічне оснащення розтягнеться на довгі роки. По-перше, тому,

Цевельов

що прийнятних за технічними параметрами нових технічних засобів охорони державного кордону поки що дуже мало і коштувати вони будуть надто дорого (приклад, встановлення системи раннього попередження, виявлення та ідентифікації цілей «AEROS» (виробництва США), це встановлення однієї вишки, яка коштує 280 млн. грн.). По-друге, для їх обслуговування, ремонту та охорони буде потрібна додаткова кількість людей. Нарешті, по-третє, з огляду на негативне ставлення з різних причин більшості населення прикордонних регіонів до наведення порядку на кордоні та вкрай низький рівень його життя, встановлені на прикордонній території нові технічні засоби, якщо вони не будуть безперервно охоронятися прикордонниками, негайно будуть «приватизовані» місцевими жителями. Таких прикладів більш ніж достатньо [8, с.36].

Але діяльність прикордонного відомства не обмежується лише придбанням та модернізацією технічної складової, потребує підвищення соціальної складової особового складу, створення достатньо сприятливих і комфортних умов для проходження служби, будівництво житла для військовослужбовців і членів їхніх сімей, а на це теж потрібні кошти, яких у державі на сьогодні бракує.

16. Створення злочинних угруповань, які здійснюють свою діяльність на державному кордоні й в межах прикордонних районів, та спроби втягування персоналу Державної прикордонної служби у протиправну діяльність.

Погіршення соціально-економічної обстановки у прикордонних регіонах, не рівний їх розвиток із районами суміжних країн веде до пошуку місцевим населенням шляхів забезпечення свого життя. Одні мігрують у пошуках роботи до інших регіонів держави, другі – до інших країн, а деякі створюють злочинні угруповання з метою швидкої наживи шляхом налагодження шляхів контрабанди, торгівлі людьми тощо через державний кордон. Знаючи місцевість, людей, обстановку, вони швидко пристосовуються до певних обставин і шукають шляхи для втягування персоналу служби у протиправну діяльність. Так, за 2016 рік Державною прикордонною службою України

Цевелбов

припинено діяльність 152 злочинних груп (420 осіб), знешкоджено 24 канали нелегальної міграції, затримано 35 організаторів нелегального переправлення мігрантів та 12 організаторів торгівлі людьми [17, с.167].

В основному це пов'язано з корупцією, запропонуванням і наданням коштів, матеріальних цінностей персоналу за протиправну діяльність, який виконує свої службові обов'язки в пунктах пропуску через державний кордон, на віддалених ділянках, де контроль з боку керівництва підрозділів за діями прикордонних нарядів послаблений [73, с.212].

До втягування прикордонників у протиправну діяльність відіграє фактор територіального комплектування прикордонних підрозділів особовим складом з числа місцевого населення. За таких умов нерідко буває так, що один з родичів проходить службу у прикордонному підрозділі, а інший є учасником злочинного угруповання. Досвід подій у Криму та на сході України показав, що під час блокування та захоплення прикордонних об'єктів більшість військовослужбовців з числа місцевого населення не брала участі в захисті цих об'єктів або самостійно залишала місце служби під натиском родичів.

17. Озброєні та неозброєні провокації на державному кордоні з метою втягування України в регіональні конфлікти.

Розгортання військ суміжної країни біля кордонів України, проведення різного роду навчань із залученням великої кількості військ (сил) до них, заходження воєнних кораблів у виключну (морську) економічну зону та підхід до кордону територіального моря України створюють прецеденти для виникнення озброєного чи неозброєного конфлікту на державному кордоні [75, с.359].

Будівництво дамби в акваторії Азовського моря біля острова Тузла з боку Російської Федерації без погодження на це будівництво з Україною у жовтні 2003 року створило небезпечний прецедент, який перейшов у неозброєний конфлікт, а в подальшому із залученням військових кораблів з обох сторін, якщо б здали нерви в однієї зі сторін, можливо, перейшов у активну його фазу, тобто в озброєний конфлікт на державному кордоні. На щастя, тоді вистачило

Цевельов

політичної волі та розуму не розв'язати великомасштабний конфлікт, але підґрунтя для розв'язання такого конфлікту в 2014 році було вже закладено.

Невирішеним залишається придністровський конфлікт, який знаходиться на кордоні з Україною. Протяжність неспокійної ділянки становить 452 км.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що аналіз наявних і можливих загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону дав змогу нам встановити таке: сьогодні надійний захист та охорона державного кордону, а також відновлення контролю за тимчасово захопленою лінією державного кордону є стратегічними цілями та ключовими завданнями політики національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України.

Доведено, що основними загрозами національній безпеці України, які суттєво впливають на сучасний стан безпеки державного кордону, є загрози збройних провокацій та військової інтервенції з боку Російської Федерації, зокрема переміщення на територію України членів терористичних угруповань, зброї, боєприпасів, засобів диверсій і терору з території Російської Федерації та з окупованої території Автономної Республіки Крим.

Установлено, що новими загрозами національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону є:

– нарощування Росією поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

– загроза прямої військової інтервенції Російської Федерації на суверенну територію України;

– діяльність сепаратистських, терористичних та екстремістських угруповань у прикордонних районах Донецької та Луганської областей;

– незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та неврегульованість питань щодо дотримання його режиму;

– небезпека ескалації «заморожених» і виникнення нових регіональних конфліктів біля кордонів України. Серед них насамперед – довготривале невирішення конфліктів у Придністров'ї та на Кавказі, що сприяє залученню до них міжнародних злочинних угруповань;

Цевельов

– зниження ефективності розвідувальних і контррозвідувальних органів України;

– недостатнє ресурсне забезпечення силових структур;

– неготовність військових формувань виконувати покладені на них завдання в особливий період;

– недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності;

– корупція тощо.

2.3. Зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в контексті можливості його використання в Україні.

Питання захисту та облаштування кордонів нашої держави – це не лише питання забезпечення прикордонної безпеки України, це також запорука та гарантія загальноєвропейської стабільності, збереження європейських цінностей і перед всім установлення нової архітектури безпеки Європи та всього світу.

Тому першочерговою потребою є залучення досвіду Європейського Союзу та США і дієвої допомоги щодо посилення та облаштування східних кордонів України. Важливим кроком у цьому напрямі є схвалення європейською спільнотою та можливо часткове фінансування започаткованого проекту «СТІНА» вздовж українсько-російського державного кордону, який вже охрестили «Європейським валом». Тому надважливим та одним з першочергових завдань є налагодження активного діалогу на найвищому рівні Україна – ЄС – США саме з питань захисту та охорони східних кордонів України – майбутніх східних кордонів Європейського Союзу [69].

Установлено, що питання забезпечення захисту та охорони державного кордону є ключовим принципом у загальному контексті світового порядку та характеру міжнародних відносин і загального миру, забезпечення міжнародної

Цевельов

безпеки. Ці принципи закріплені в Статуті ООН і покликані стабілізувати міжнародні відносини та врегулювати різноманітні військові конфлікти, обмежуючи їх певними нормативними рамками. Вони визнані всіма державами і на них ґрунтуються всі документи, що фіксують міжнародні угоди й домовленості. Також вони не можуть бути скасовані державами в однобічному порядку або за угодою [85]. До основних принципів належать:

– принцип суверенної рівності держав: кожна держава зобов’язана поважати суверенітет інших учасників міжнародних відносин, тобто їх право в межах власної території здійснювати державну владу без будь-якого втручання з боку інших держав;

– принцип незастосування сили і загрози силоміць, який означає, що всі держави повинні стримуватися в їх міжнародних відносинах від загрози силоміць або її вживання проти територіальної недоторканності й політичної незалежності будь-якої держави;

– принцип непорушності державних кордонів, який зводиться до трьох елементів: визнання вже існуючих кордонів, відмова від будь-яких територіальних претензій зараз і в майбутньому, відмова від будь-яких інших посягань на кордони;

– принцип територіальної цілісності держави свідчить, що держави повинні утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на порушення національної єдності й територіальної цілісності будь-якої іншої держави, територія держави не має бути об’єктом придбання іншим держави в результаті загрози силоміць або її вживання;

– принцип самовизначення народів і націй декларує безумовну пошану права кожного народу вільно вибирати дороги і форми свого розвитку;

– принцип співпраці свідчить, що держави зобов'язані здійснювати міжнародну співпрацю в дозволі міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру, а також повинні підтримувати міжнародний світ і безпеку [76].

У 2014 році ескалація політичної кризи в Україні швидко перетворилася

Цевелюв

на великий конфлікт, у який втягнуто багато зовнішніх гравців – як учасників бойових дій, постачальників озброєнь або посередників. Політичні відносини Росії з країнами Заходу швидко погіршилися, а деякі інституційні зв'язки зазнали, можливо, непоправної шкоди – як між НАТО і Росією, так і між Європейським Союзом і Росією [86].

Ці драматичні події створюють відчуття, що Європа, яка звикла до доволі комфортного безпекового середовища, недооцінила потребу готуватися до воєнних загроз. Разом з рішеннями з воєнної безпеки щодо можливого збільшення збройних сил, призначених для територіальної оборони, ці події ставлять під сумнів колективний підхід до безпеки, який європейські лідери підтримували з моменту завершення холодної війни – модель, яка дедалі піддається критиці [77, с.218]. Рішення, прийняті у 2014 році, можуть свідчити, що держави знову розглядатимуть потенціал національних збройних сил як головний фактор своєї безпеки.

Активна участь громадян європейських країн у збройних конфліктах в Європі та на її околицях спричинила суперечки стосовно прозорості кордонів, наслідків міграції для безпеки, співвідношення вигод високої мобільності населення та потенційних ризиків. Український конфлікт став каталізатором подальшого погіршення загальноєвропейської безпеки, з супутнім ризиком можливого небезпечного сповзання до ескалації конфронтації між великими державами та зміною кордонів. Тому на сучасному етапі розвитку країни міжнародний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці як у воєнній сфері, такі у сфері безпеки державного кордону потребує вивчення й узагальнення для вироблення оптимальних механізмів реагування на нові загрози [78, с.431].

Існуючі на Заході моделі управління сектором безпеки, формування безпекової політики та механізмів державного реагування дослідники поділяють на два типи – англосаксонський та континентальний (німецько-французький). Принципова різниця між ними полягає в ступені (де)централізації. Проте в українських умовах фактичної війни, з одного боку –

Цевельов

війни за незалежність і відстоювання свого напрямку розвитку, з іншого – громадянської, до того ж ускладненої зовнішньою участю Російської Федерації та країн Європейського Союзу, оптимальною залишається централізована модель. Разом із тим окремі моменти та елементи з інших моделей також мають бути запозичені [54, с.31].

У контексті державного реагування на загрози, що стосуються проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей, забезпечення територіальної цілісності держави і дотримання необхідності поєднання військового та інформаційного вимірів, на особливу увагу заслуговує демократичний аспект системи національної безпеки Великої Британії, який пов'язаний із забезпеченням необхідного рівня секретності – з одного боку, та свободою слова і правом на інформацію – з іншого.

У сучасних умовах актуальним постає питання підвищення секретності та маскування дій своїх військ (сил), підрозділів для введення в оману противника і в той же час створення таких сприятливих умов, які в подальшому нададуть перевагу в досягненні своїх цілей. З другого боку, відповідно до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» діяльність Збройних Сил, інших військових і правоохоронних органів України повинна бути під контролем та підзвітною громадськості, що в деяких випадках несе загрозу безпеці через виток інформації. Так, поширення інформації про плани та діяльність сил і засобів під час проведення антитерористичної операції, заходів на державному кордоні в засобах масової інформації нерідко надавали допомогу противнику для здійснення ним певних маневрів й отримання переваг [79, с.28].

У той же час інформація про діяльність органів державної влади, Збройних Сил та інших військових і правоохоронних органів повинна бути правдива та своєчасно доведена до населення.

В.А.Мандрагеля стверджує, що «…сьогодні відсутність зв'язку з реальністю робить пропаганду надзвичайно ефективною. Якби вона мінімально

Цевельов

посилалася на що-небудь реальне, то тоді її можна було б перевірити… В Америці цей процес завжди був дуже поляризований. У республіканців і демократів є різні точки зору. Але у них є важлива річ, якої немає у нас. Є сектор, який незалежно від партій, незалежно від пропаганди, в тому числі і в медіа, займається продумуванням реальних наслідків того, що роблять політики. Нам відомі такі люди як Г. Кіссінджер, З. Бжезінскій та інші. Але там же просто їх, насправді, сотні і тисячі людей, які кожен день пропускають весь цей хаос, все це божевілля сучасного світу через фільтр розуму і виробляють стратегію. У нас, на жаль, цього механізму немає в принципі. До речі, це видно на ставленні до України» [80, ст.24].

У Великій Британії подібний досвід втілюється в систему спеціальних «повідомлень ДА» (DA Notices). Ці повідомлення, які до 1993 року називалися «D Notices», офіційні прохання до редакторів засобів масової інформації не публікувати й не повідомляти певну інформацію з міркувань національної безпеки.

«D Notices» є рекомендаційними, тому редактори засобів масової інформації (теоретично) можуть їх ігнорувати без наслідків для себе, але на практиці вони зазвичай прислухаються до побажань уряду. У серйозних випадках відповідне міністерство чи відомство може вимагати поліцейського та/або судового розслідування справи, у тому числі спробувати через суд заборонити оприлюднення певних матеріалів.

Система розсилання «D Notices» була створена в 1912 році. 1971 року цю систему було скасовано та замінено постійним набором рекомендацій, у яких давалися загальні вказівки, що можна публікувати, а що не можна, а в яких випадках слід проконсультуватися з Міністерством оборони, а також Радою засобів масової інформації. В 1993 році «D Notices» перейменували на «Повідомлення ДА» (DA Notice), а у 2006 році було розроблено 5 постійно діючих «Повідомлень ДА» за такими темами: DA 01 Воєнні операції, плани й ресурси; DA 02 Ядерна й неядерна зброя й військове устаткування; DA 03

Цевельов

Шифри й безпека комунікацій; DA 04 Секретні об'єкти й адреси; DA 05 Спеціальні служби та розвідка Великобританії [54, с.34].

Зараз системою «повідомлень ДА» опікується Дорадчий комітет оборони, преси та телерадіомовлення (The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee), а поточну роботу веде постійний Секретар цього комітету. Система фінансується з бюджету Міністерства оборони і становить близько 105 тис. ф. ст. на рік. Цей досвід роботи командування органів охорони державного кордону із представниками засобів масової інформації України на сьогодні буде корисним, особливо під час організації заходів захисту та охорони державного кордону, виконання завдань у районі проведення антитерористичної операції.

Досвід Федеративної Республіки Німеччини у формуванні сектору безпеки та захисту кордонів є цікавим передусім через те, що ця держава, попри вкрай проблемну політико-історичну спадщину, все ж таки вже достатньо давно закріпилася як повноцінний член Європейського демократичного клубу. Збройні сили ФРН (Бундесвер) були створені через десять років після закінчення Другої світової війни, коли Німеччина могла бути визначена як «ембріональна демократія». Звернення до досвіду німецької мілітаризації першої половини XX ст. та успішного створення ефективного цивільного контролю над сектором безпеки, що збігся з інституціоналізацією демократії в другій половині XX ст., певні ключові аспекти німецького досвіду можуть бути успішно застосовані до нашої поточної ситуації державного реагування у сфері безпеки державного кордону.

Німецький досвід становлення та розвитку «сектору безпеки» сучасного зразка слід аналізувати через призму цілісного феномену, що має «внутрішню» (культурно-політичну) та «зовнішню» (освітньо-політичну) складові. Обидві вони пов'язані з концепцією «Innere Fuhrung». Ця концепція розглядається як «керівництво та громадянська освіта» або «внутрішній контроль». Дослідник Ф. Вітман запропонував таке широке визначення: «це соціальна, правова, педагогічна, моральна та воєнно-орієнтована концепція, що пронизує всі сфери військового життя. Це концепція для формування воєнно-ефективних,

Цевельов

демократично-контрольованих та соціально-інтегрованих збройних сил» [54, с.37].

Подібна концепція є особливістю передусім Бундесверу, але вона не тільки формує німецьку воєнну практику, але й виводиться з неї. «Innere Fuhrung» в цьому сенсі можна розуміти як «військове керівництво та поведінка в суспільстві, де збройні сили, що перебувають під цивільним контролем, демократично підзвітні суспільству в цілому». Це проявляється в різних інституційних формах. Існують директиви у відношенні «Innere Fuhrung», і в правових настановах, що регулюють збройні сили, знаходяться багато принципів, які прямо або опосередковано належать до «Innere Fuhrung». Парламент Німеччини, наприклад, визначає через свого парламентського комісара зі збройних сил, наскільки правильно виконуються принципи «Innere Fuhrung» у Бундесвері. І там, де принципи «Innere Fuhrung» застосовуються на неналежному рівні, військовослужбовці Бундесверу мають право звертатися зі скаргою безпосередньо до парламентського комісара по збройних силах – оминаючи військові інстанції командування. Таким чином, «Innere Fuhrung» відіграє центральну роль у Бундесвері та за своєю специфікою, суто німецькій за формою, її можна вважати унікальною [54, с.39].

Особою, яка вважається «винахідником» концепції «Innere Fuhrung», є Вольф Граф фон Баудіссін, офіцер штабної служби, який служив у генерала Роммеля в Північній Африці. Концепція фон Баудіссіна, покладена в основу «Innere Fuhrung», заснована на трьох передумовах.

По-перше, військовослужбовці, військова політика та стратегія мають розглядатися в сучасному, далекоглядному розумінні того, з якими війнами держава може зіштовхнутися в майбутньому. В 1950 році фон Баудіссін був одним з небагатьох військових лідерів, які розуміли епохальне значення ядерної зброї. Він оголосив «Innere Fuhrung» політичною та стратегічною зброєю. З цієї «точки відліку» він постійно виводив ідеї попередження війни воєнним стримуванням. Відповідно до його поглядів, військові не

Цевелюв

розглядаються знаряддям ведення війни, а головним чином знаряддям підтримки миру та захисту державного кордону.

По-друге, він вивів ідею про те, що через ядерну загрозу військові повинні діяти на полі бою вкрай незалежно, а тому мають бути внутрішньо мотивованими. У результаті традиційні відносини між солдатом і його командиром, які зводяться до підпорядкування наказам, втратили свою актуальність та мали бути замінені керівництвом на основі співробітництва, поваги один до одного.

Виходячи з геостратегічних реалій, Баудіссін вивів потребу для Німеччини орієнтуватися на Західну Європу та Сполучені Штати як на союзників. З іншого боку, він бачив потребу співробітничати на політичному рівні із супротивниками Німеччини. Згодом він висунув концепцію контролю над озброєннями на основі співробітництва.

Згідно з Баудіссіним, етична основа, відповідно до якої німецький солдат виконує свою службу, є християнською (протестантською) і філософською за своїм характером. В остаточному підсумку це той момент, де концепція «Innere Fuhrung» була пов’язана із правами людини та цивільним правом, закріпивши зв’язок між цим поняттям і статтями Основного закону Німеччини. Звідси було виведено розуміння того, що кінцевою місією солдата є збереження миру. Таким чином, в рамках «Innere Fuhrung» попередження війни вважається обов’язковим, а політичне співробітництво необхідним у справі забезпечення миру [54, с.38].

Третя передумова концепції «Innere Fuhrung» полягає в припущенні, що демократичне суспільство є чимось більшим, аніж об’єднання громадян з демократичним урядом. З політичної точки зору, «Innere Fuhrung» сприяла розвитку цивільного контролю над збройними силами, захисту гуманітарно-політичних прав у самому військовому середовищі, а також розумінню того, що професія воєнного є політичною професією. Це професія, яка втрачає усілякий сенс, якщо в неї немає політичної основи, – це вбачається фундаментальною відмінністю між солдатом і найманцем.

Цевельов

Якщо розглядати проблеми національної безпеки (принаймні у вимірі «жорсткої безпеки») у фокусі «Innere Fuhrung», то в принципі, неважливо, на якому рівні виникає проблема – завжди зрозуміло, яким чином окрема проблема поєднана із загальним контекстом «жорсткої» (воєнної) безпеки. Усвідомлення відносин, описуваних у рамках «Innere Fuhrung», означає розгляд проблем не ізольовано, а в якості взаємозалежних питань. Для німецького «сектору безпеки» «Innere Fuhrung» є парадигмою передусім політико-культурного характеру. Досвід «Innere Fuhrung» достатньо вдало екстраполюється на інші соціокультурні спільноти, що стоять перед викликами принципової демократизації сектору безпеки [54, с.39].

Концепція «Innere Fuhrung» заснована на понятті, що солдат – це громадянин у військовій формі. Це означає, що солдат користується тими самими цивільними правами, що й будь-який інший громадянин, і навіть має право проявляти політичну активність.

Концепція освіти включала традиційну освіту (Bildung), а також громадянську освіту, до отримання якої наполегливо закликали. Ці дві освітні складові мали на меті вироблення поведінки, сумісної з демократією: «…політична освіта має розглядатися як центральна частина нашої концепції лідерства та громадянської освіти, що унеможливлює розділення освіти від більш повного розуміння лідерства». Громадянська освіта може бути успішною, якщо немає суттєвих розбіжностей між настановами, зробленими під час навчання, та поведінкою військового керівництва.

Понад те, солдат повинен мати можливість випробувати конституційні цінності, які він має захищати, через приклад, що надається йому керівництвом впродовж щоденної роботи. Так, німецький вояк, приміром, зобов’язаний виконувати всі накази, за винятком тих, що порушують закон, ображають кого-небудь або не мають відношення до військової служби. Неможна застосовувати фізичне чи моральне насильство щодо вояка – забороняється навіть торкатися його (виняток – передавання сигналів у темряві чи за поганої видимості або під час стрільб) [54, с.40].

Цевельов

Маючи таку освіту, молоді вояки могли збагнути, що свобода, яку вони мають захищати від загрози тоталітаризму, є частиною їх повсякденного військового буття, а також їх подальшого цивільного життя.

Однак на практиці ця мета могла бути досягнута тільки в тому випадку, якщо застосовувався тип керівництва на основі співробітництва, який ураховував індивідуальні можливості й інтереси всіх осіб, яких це стосувалося. Отже, на зміну традиційній військовій моделі «залізної дисципліни» (характерної для армії «прусського зразка») мав прийти тип дисципліни, заснований на ліберально-демократичних вимогах сучасності.

Відповідно до «Innere Fuhrung» збройні сили могли бути ефективними тільки в тому випадку, якщо вони відповідали всім цим вимогам. Так, до 2001 року в Бундесвері жінки могли обіймати лише медичні посади і служити у військових оркестрах. Проте завдяки ініціативі депутатів Бундестагу, що прийняли відповідну поправку до конституції, жінки отримали можливість обіймати і «бойові» посади. Вважається, що такий дозвіл не тільки зрівняв їх у правах з чоловіками, а й сприяв наближенню Бундесверу до сучасних стандартів. Відповідно, нині у збройних силах ФРН служить близько 10 тис. жінок, причому всі вони – добровольці [54. с.39].

Виходячи із шведської моделі діяльності державних службовців, що розглядають претензії громадян до урядових чиновників, парламент ФРН в 1956 році увів інститут уповноваженого Бундестагу з питань Бундесверу. Згідно зі ст. 45б Конституції ФРН він повинен захищати права військовослужбовців і бути допоміжним органом при здійсненні парламентського контролю над збройними силами (ця стаття – єдина в Основному Законі, в якій використано термін «парламентський контроль»). Закон про уповноваженого Бундестагу з питань Бундесверу 1957 р. конкретизує його конституційний статус. Так, уповноважений, якщо йому стали відомі обставини порушень конституційних прав військовослужбовців або принципів внутрішнього керівництва збройними силами, повинен у рамках парламентського контролю з доручення Бундестагу (або комітету з оборони)

Цевельов

або за власною ініціативою почати вживати відповідних заходів. Уповноважений може зажадати від всіх службових інстанцій Бундесверу подання інформації й документів, заслуховувати свідків й експертів і при підозрі у здійсненні провин або злочинів направляти матеріали компетентним органам для накладення на винних штрафних санкцій або залучення до дисциплінарної відповідальності, право здійснення нагляду за військовими частинами в будь-який час без попередження. При цьому всі судові й адміністративні органи федерального рівня, земель і громад повинні на вимогу уповноваженого надавати йому необхідну підтримку [54, с.40].

Велике практичне значення мають щорічні доповіді уповноваженого Бундестагу у справах Бундесверу, які викликають значний суспільний резонанс, у деяких випадках вони зіштовхуються із запереченнями з боку міністерства оборони. Крім того, у разі потреби відповідний комітет парламенту має невід'ємне право проголошувати себе комітетом із розслідування порушень у військовій сфері.

Загалом досвід таких країн, як Велика Британія і Німеччина, свідчить, що сучасний «сектор безпеки» має орієнтуватися на відповідність викликам майбутніх загроз безпеці замість того, щоб сліпо дотримуватися традицій. Він має бути «вбудованим» у демократичне суспільство, яке слугує своєрідним «зовнішнім гарантом» того, що гуманітарно-політичні права забезпечуються всередині «сектору безпеки» в максимально можливому обсязі на всіх рівнях та в усіх вимірах.

Аналіз результатів наукових досліджень дає можливість констатувати, що особливостями адаптивної моделі протидії сучасним загрозам політичної стабільності (США, Канада, країни ЄС) є: розвинена система заходів і дій з профілактики загроз стабільності, що досягається за рахунок дотримання соціально-економічних, релігійних, етнічних прав різних груп і категорій населення та запобігання формуванню умов для появи внутрішньодержавних конфліктів; подальше загострення в західних країнах фінансово-економічної кризи, здатної призвести до соціального вибуху, демонструє обмеженість

Цевельов

використання адаптивної моделі в протидії загрозам суспільно-політичній стабільності; широке використання міжнародних зв'язків, формування різних коаліцій держав і урядових організацій для спільної протидії сучасним загрозам суспільно-політичній стабільності, в першу чергу терористичній діяльності [80, с.34].

З питань внутрішньої безпеки держави та охорони її кордонів на основі вивчення зарубіжного досвіду А.О.Пеліх засвідчує, що «…нині в зарубіжних державах склалися різні моделі забезпечення внутрішньої безпеки. Зокрема, в їх класифікації виділяються три моделі: централізована, інтегрована і фрагментарна (децентралізована). На відміну від країн централізованої моделі забезпечення внутрішньої безпеки в США немає єдиного міністерства, що відповідає за забезпечення внутрішньої безпеки в країні і характерна дуже значна практика використання військових формувань (передусім, Національній гвардії) для забезпечення внутрішньої безпеки» [80, с.41].

Досвід діяльності Митно-прикордонної служби Сполучених Штатів Америки з питань організації безпеки кордонів свідчить про комбінований спосіб охорони сухопутної та морської ділянок державного кордону, який буде корисний для вироблення заходів державного реагування у сфері безпеки державного кордону України, зокрема з питань вивчення особливостей професійної підготовки, процесу комплектування персоналом і координації діяльності агенцій та установ, що прямо або опосередковано відповідають за безпеку кордонів США.

Митно-прикордонна служба США – це орган правозастосування федерального законодавства Міністерства національної безпеки США, на який покладено відповідальність за питання, пов'язані з регулюванням і спрощенням міжнародної торгівлі, збором митних платежів і врегулюванням сотень положень США, включаючи тих, що стосуються виконання законів торгівлі, наркотичних речовин та імміграції.

Її першочергове завдання – запобігати в'їзду терористів і ввезенню зброї для виконання терористичної діяльності на території Сполучених Штатів.

Цевельов

Митно-прикордонна служба також відповідає за затримання осіб, які намагаються в'їхати на територію Сполучених Штатів незаконним шляхом, тим самим перешкоджаючи потоку переміщення наркотичних речовин та інших предметів контрабанди і захищаючи сільськогосподарські та економічні інтереси Сполучених Штатів від згубних хвороб та шкідників, а також підприємництво Сполучених Штатів від зазіхання на їх інтелектуальну власність. Митно-прикордонна служба США тісно співпрацює з імміграційною та митною поліцією США, яка відповідальна за довготривалі розслідування щодо діяльності кримінальних і терористичних організацій, які шукають шляхи підриву безпеки кордонів Сполучених Штатів. Ці випадки включають в себе незаконне переміщення наркотиків, товарів, зброї та людей на територію США [81].

Державний кордон США має протяжність з Канадою – 5000 миль, з Мексикою – 1900 миль та морську ділянку – 95000 миль, обладнаний 329 пунктами пропуску та 37 постійними пунктами перевірки на глибині території США. Охорона здійснюється 20 секторами.

Підготовка персоналу для Митно-прикордонної служби США здійснюється у відповідних центрах підготовки та підвищення кваліфікації кадрів з питань охорони державного кордону. В центрах також проводиться вивчення мов, наприклад, як у центрі н.п. Харперс-Феррі, штат Західна Вірджинія, що неподалік від мексиканського кордону, проводиться поглиблене вивчення іспанської мови. Основними напрямами підготовки прикордонників є: повноваження прикордонного патруля; імміграційне право; кримінальний кодекс; практичні дії агентів під час охорони кордону; порядок проведення арешту, водіння транспортних засобів, переслідування на транспортних засобах.

Особлива увага приділяється навчанню дій у стресових (змодельованих) ситуаціях, тренуванню дій у закритому просторі. У центрі вивчають питання роботи управління трьох рівнів – початковий; тактичний (начальник станції); виконавчий (керівники – начальники секторів). Навчання проводиться тільки з

Цевельов

тих питань, які практично використовуватимуть агенти під час служби. Начальником сектору може стати людина без вищої освіти. Посадове зростання здійснюється виключно через конкурс та обов'язковими курсами підвищення кваліфікації протягом 90 днів після призначення.

З метою реагування на загрози на державному кордоні та додаткового посилення секторів у структурі Митно-прикордонної служби створено Групу спеціальних операцій, зі штаб-квартирою в м. Ель-Пасо, засновану в 2007 році, яка складається з тактичної групи захисту кордону «Бортек», підрозділу пошукових і рятувальних операцій на кордоні «Борстар», групи мобільного реагування, групи розвідки, оперативно-тактичного центру і відділу логістики та управління ресурсами.

Завдання Групи спеціальних операцій поділено на три рівні реагування, а саме: 1) національний – виконання завдань по всій території США; 2) робота в межах сектору; 3) діяльність підрозділів спеціальних операцій, які штатно входять у сектори. Відбір у групу спеціальних операцій проводиться виключно на добровільних засадах, після двох років служби в Митно-прикордонній службі. Плануванням операцій займається керівництво групи спільно з оперативно-тактичним центром і керівниками підрозділів, які залучаються після отримання заявки від заінтересованого сектору, взаємодіючого відомства та погодження з головним офісом Митно-прикордонної служби [87].

Розвідувальний центр м. Ель-Пасо EPIC – здійснює тактичну, оперативну та стратегічну підтримку для федеральних, державних, місцевих, племінних і міжнародних правоохоронних організацій з питань протидії злочинам, пов'язаним із наркотиками, ліками, зброєю, грошима та транснаціональними злочинними угрупованнями.

У середньому прикордонний патруль включає 20 округів (секторів) та близько 20000 агентів, сектор поділяється на станції (аналог нашого відділу прикордонної служби). У кожному секторі, залежно від ділянки, близько 6 станцій, штат 100 – 300 осіб. Охорона державного кордону здійснюється на трьох рубежах, основою охорони є технічна складова.

Цевельов

Ділянка державного кордону з Мексикою до 60% обладнана парканом заввишки 9 м. На ділянці сектору (протяжність близько 60 км) встановлено до п’яті веж оптико-електронного спостереження (три – по кордону та дві – в тилу ділянки). Невидимі зони прикриваються окремими відео- та теплокамерами (які встановлені стаціонарно, до 100 таких камер на сектор), сейсмічними датчиками до 60 од., таким чином створено суцільну зону технічного спостереження за кордоном, тому понад 95% правопорушень припиняється із використанням технічних засобів.

Авіація використовується за рішенням начальника сектору або за запитом начальника станції. Авіаційний відділ сектору на ділянці кордону з Мексикою охороняє кордон протяжністю 590 км. (114 000 квадратних миль малонаселених районів). Основні зусилля авіації зосереджено на боротьбу з контрабандою наркотиків і нелегальною міграцією. Повітряне патрулювання ділянки сектору здійснюється 2 – 3раза на добу за сприятливих погодних умов.

Центр повітряно-морських операцій Митно-прикордонної служби здійснює виявлення, моніторинг, сортування, відстеження та координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії незаконній діяльності в повітрі та на морі в межах кордонів США. Характерно те, що за наявності в Митно-прикордонній службі США лише шести радіолокаційних станцій для відстеження повітряної та надводної обстановки, зазначений центр отримує інформацію від 3600 станцій взаємодіючих органів зі спільної бази даних.

Враховуючи порядок, методику та процес планування служби, підготовки персоналу, взаємодії підрозділів та інших структур, що забезпечують безпеку на державному кордоні США, для реагування на загрози у сфері безпеки державного кордону України доцільно цей досвід використовувати в напрямах змін нормативно-правової бази Державної прикордонної служби щодо розвитку органів для виконання спеціальних операцій; створення системи добору, підготовки військовослужбовців мобільних підрозділів і системи їх логістики; запровадження системи підготовки офіцерів, які призначаються на посади начальників відділів прикордонної служби та начальників прикордонних

Цевельов

загонів.

В Європі, як і скрізь у світі, більшість держав є продуктом історичного об'єднання складових частин у більші утворення. У багатьох випадках формування держав шляхом об'єднання, а також перегляд державних кордонів досягалося чи супроводжувалося війнами. Комплекс принципів у Гельсінському Заключному акті, неодноразово підтверджених після холодної війни, мав усунути протиріччя між принципом національного самовизначення та іншими принципами – виключно з повагою до територіальної цілісності держав, непорушністю кордонів, утримання від погроз чи застосування сили та супутніми вимогами мирного розв'язання суперечок [60, с.12].

Гельсінській Заключний акт засвідчив згоду всіх країн – підписантів, «що їх кордони можуть бути змінені відповідно до міжнародного права, мирними засобами та за згодою». Після закінчення холодної війни об'єднання Німеччини та наступний поділ Чехословаччини на Чеську та Словацьку Республіки шляхом «оксамитового розлучення» стали практичним доказом того, що кордони можна змінити за згодою.

Натомість спроби змінити державні кордони в Європі силоміць останнім часом рідко були успішними. У Великій Британії, Іспанії та Франції вдалося стримати насильство, пов'язане із сепаратистськими угрупованнями. У конфліктах на території колишнього Радянського Союзу мирні ініціативи допомогли знизити рівень насильства, але не вирішили глибших проблем, що лежать в основі конфлікту [88].

В інший частині Європи, на території колишньої Югославії, збройні конфлікти призвели до зміни державних кордонів, що й досі викликає суперечки. У 2014 році питання балансу між принципом національного самовизначення та повагою до територіальної цілісності держав були актуальними в різних частинах Європи – не лише в Україні, хоча серйозність і передумови проблем були різними, як і політичні наслідки.

Здійснення права на самовизначення має бути результатом вільного та добровільного вибору народу відповідної території, висловленого в рамках

Цевельов

свідомого, демократичного процесу. Хоча спеціально узгодженого методу визначення вільного та добровільного вибору народу немає, було багато прецедентів застосування референдуму з цього питання – переважно в контексті визволення від колоніального панування [82, с.377].

У Каталонії було проведено необов'язкове голосування з питань державності – чи має каталонська держава залишатися частиною Іспанії або відокремитися від неї. У Шотландії відбувся референдум про відокремлення від Великої Британії, і більшість населення проголосували за залишення у складі політичного союзу. Кожен з цих процесів загрожував територіальній цілісності визнаних суверенних держав – Іспанії та Великої Британії. У кожному випадку влада рішуче виступала проти зміни кордонів. Чого не скажеш про референдум, який відбувся у березні 2014 року в Криму до відокремлення цього регіону від України. Проте ці три ситуації були розв'язані різними шляхами та мали різні наслідки [60, с.222].

В Іспанії центральний Уряд у Мадриді та регіональні представники в Каталонії не змогли узгодити процесуальні аспекти референдуму, що призвело до контроверсійних, але мирних консультацій з населенням про відокремлення Каталонії. До цього часу питання каталонської державності залишається невирішеним, і спроби відокремитися від Іспанії у тій чи іншій формі триватимуть, водночас урядом країни проводяться мирні консультації для вирішення цього питання. Каталонська влада наразі планує регіональні вибори, які матимуть правовий статус, на відміну від необов'язкової консультації, з єдиним списком кандидатів, що представлятимуть усі партії, які підтримують незалежність, та населенню буде поставлено лише одне питання «Чи хочете ви, щоб Каталонія була незалежною державою?».

У Великій Британії після тривалих дискусій і в рамках узгодженого процесу референдум передбачав чіткий вердикт, з яким погодились усі сторони. Після виборів у травні 2011 року абсолютну більшість у Парламенті Шотландії виборола Шотландська націоналістична партія. Після підписання у жовтні 2012 року Единбурзької угоди відкрився шлях для проведення

Цевельов

референдуму з одним питанням «Чи має Шотландія бути незалежною країною?». 18 вересня 2012 року з 85% виборців, які прийшли на референдум, 55% з них висловилися проти відокремлення Шотландії від Великої Британії.

Відповідно до вимог Единбурзької угоди уряди Шотландії та Великої Британії зобов'язалися співпрацювати згідно з принципами взаємодії та взаємної поваги, незалежно від результатів референдуму, а також «продовжити спільну конструктивну працю з урахуванням наслідків, якими б вони не були,та пріоритетних інтересів народів як Шотландії, так і решти Великої Британії» [60, с.225].

В Україні законність проведення кримського референдуму була оскаржена, і процес відбувся поспіхом з метою уникнення ескалації напруженості за допомогою так званих «зелених чоловічків». Через події, що відбулися в Києві та Сімферополі, 27 лютого 2014 року парламент Автономної Республіки Крим вирішив провести референдум про майбутній статус Криму 25 травня 2014 року. Але після заяви Центральної виборчої комісії України про неконституційність цього рішення Верховна Рада Криму проголосувала за вихід зі складу України та перенесла дату референдуму на 16 березня [89].

З точки зору України, кримський парламент виніс на референдум питання, які виходили за межі його повноважень, і тому референдум не може бути визнаний законним. Крім того, відповідно до вимог Конституції України – «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою», – відокремлення її частини є незаконним, і кордони держави можуть бути змінені лише загальноукраїнським референдумом [68].

Однією з головних причин розвитку такої ситуації було ігнорування центральною владою України під час підготовки та оголошення референдуму про статус територій проведення серйозних переговорів усіх заінтересованих сторін. Такі переговори не відбулися, виборцям не запропонували можливості збереження існуючого конституційного порядку. Недооцінка ситуації та несвоєчасне реагування на нові ризики національній безпеці України не дало змоги прийняти відповідні правильні заходи державного реагування.

Цевельов

Рада Європи звернула увагу і на ряд інших факторів. які підривають довіру до чесності процесу, зокрема: вплив масової присутності воєнізованих і військових сил; занепокоєння правом на свободу волевиявлення народу Криму; надзвичайно стислий час, усього 10 діб, між рішенням провести референдум і власне референдумом; факт ухвалення Верховною Радою Криму декларації про незалежність Криму перед референдумом, що викликає сумніви в неупередженості влади [60, с.224].

Втручання у внутрішні справи України з допомогою збройних сил і проведення так званого референдуму на території Кримського півострова стала однією із найбільших спеціальних операцій з порушенням міжнародних прав у Європі після Другої світової війни. Порушником виступила країна, яка відповідно до вимог Будапештського меморандуму була гарантом територіальної цілісності України, в той же час інші країни-гаранти не вжили жодних дієвих заходів для захисту нашої держави. Країни євроатлантичного простору вжили досить слабких заходів стримування щодо порушення міжнародного права Російською Федерацією. Персональні обмежувальні санкції щодо осіб, причетних до цієї спеціальної операції на території Автономної Республіки Крим та Севастополя, виявилися мало дієвими у протидії агресії через готовність Російської Федерації до цих заходів [90].

Загалом державне реагування на загрози, що виникли під час анексії Кримського півострова та виникнення конфлікту на сході України, було спрямовано на врегулювання різних проблем, конфліктних ситуацій, викликів, які виникли у сфері дотримання прав людини, питань власності, формування інституцій. Відповідна тенденція пояснюється слабкістю та інертністю державного апарату та унікальністю ситуації, під час якої моделі й напрями державного реагування доводиться формувати фактично заново, частково застосовуючи міжнародний досвід і досвід із «замороженими конфліктами» на пострадянському просторі.

Аналіз подій 2014 року вказує на те, що Російська Федерація, її політичне керівництво та збройні сили готувалися до цієї операції заздалегідь,

Цевельов

враховуючи досвід конфліктів у Югославії, Грузії та інших країн Північної Африки та Близького Сходу. Нажаль, державними органами України досвід цих конфліктів не був врахований під час подій на Кримському півострові та на сході України, плани реагування виявилися не реалізованими або взагалі відсутніми.

Отже, нинішні транскордонні (військові) конфлікти та нові «гібридні війни», численні загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, зокрема переміщення через державні кордони зброї масового ураження, ядерних технологій, міжнародний тероризм, транскордонна організована злочинність, незаконна міграція та контрабанда спонукають усю світову спільноту до пошуку та запровадження нових ефективних безпекових механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону.

Аналіз зарубіжного досвіду реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону дає підстави стверджувати, що її пріоритетним завданням є забезпечення територіальної недоторканності й непорушності державних кордонів шляхом:

– недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону на місцевості, протидія територіальним претензіям з боку сусідніх держав;

– організації захисту та охорони державного кордону наявними політико-дипломатичними заходами або (правоохоронними, військовими) силами та засобами;

– запобігання та протидії транскордонній організованій злочинності, насамперед міжнародному тероризму, незаконній міграції, контрабанді зброї і боєприпасів;

– захисту населення прикордонних регіонів від злочинів транскордонної спрямованості та ін.

На сьогодні у світі існують кілька видів безпекових заходів щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону, зокрема до них можна

Цевельов

віднести заходи, що здійснюються:

– тільки військовими силами та засобами однією із держав;

– спільними зусиллями із суміжними державами;

– наднаціональним органом з питань забезпечення прикордонної безпеки.

Охарактеризуємо характерні особливості реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону більш докладно.

З'ясовано характерні особливості реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки військовими силами та засобами, яка здійснюється деякими державами світу в умовах військової інтервенції з боку суміжних держав або безпосередньої загрози такої інтервенції, яка передбачає:

– забезпечення постійної бойової готовності до захисту та охорони державного кордону від раптового збройного вторгнення суміжної держави; використання оперативних, розвідувальних, контррозвідувальних та інших спеціальних заходів;

– забезпечення значної військової присутності у прикордонних регіонах із суміжними державами; створення потужної розгалуженої мережі системи інженерно-технічних споруд і загорож, мінування частини державного кордону.

Установлено, що ці безпекові заходи щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону декларують у своїх оборонних доктринах значна кількість країн світу, зокрема Індія, Саудівська Аравія, Пакистан, Північна Корея та Ізраїль [91].

Прикладом реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки військовими силами та засобами є захист та охорона спільної ділянки державного кордону Північної Кореї із Південною Кореєю, який на сьогодні є найбільшим охороняємим кордоном у світі, укріпленим з обох сторін, 248-кілометровою лінією розмежування між Північною і Південною Кореєю, де зосереджено близько 2 млн. військовослужбовців. Досі кордон між двома Кореями залишається майже

Цевельов

нездоланною перешкодою для будь-якої неконтрольованої взаємодії суміжних держав.

Таким чином, реалізація політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки військовими силами та засобами являє собою комплекс режимних, оперативних, військових, інженерно-технічних та спеціальних заходів, що спрямовуються державами на забезпечення постійної бойової готовності військових підрозділів для захисту та охорони державного кордону, створення розгалуженої системи інженерних споруд і загорож з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності [83, с.150].

Тепер необхідно розкрити особливості реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами, що передбачають: впровадження із суміжними державами комплексу правових, політичних, дипломатичних та інших спеціальних заходів для забезпечення надійної охорони та захисту спільної ділянки державного кордону; здійснення спільного прикордонно-митного контролю, розбудову пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури; створення із суміжними державами єдиної системи попередження щодо нейтралізації злочинів транскордонної спрямованості; забезпечення ритмічного функціонування пунктів пропуску та комфортного перетинання спільного державного кордону та ін.

Найбільш характерним прикладом реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами є захист та охорона сухопутної ділянки спільного державного кордону між Сполученими Штатами Америки та Канадою, що має найбільшу протяжність у світі – 8900 км. Вона здійснюється на підставі спільної системи прикордонного контролю над транскордонними потоками, яка була створена на підставі Декларації щодо «розумного» кордону від 12 грудня 2001 року, та передбачає організацію та координацію спільних зусиль між США та Канадою у питаннях:

Цевелбов

– спільної охорони американсько-канадської сухопутної ділянки кордону (спільне патрулювання, прикордонно-митний контроль);

– оцінки ризиків щодо протиправної діяльності на кордоні;

– організації захисту прикордонних регіонів і спільного державного кордону від терористичних атак, незаконної міграції, контрабандної та іншої протиправної діяльності;

– здійснення діалогу щодо міграційних, візових і питань щодо надання притулку;

– організації контролю за перебуванням іноземців на територіях США та Канади;

– проведення спільних розслідувань щодо обставин порушень американсько-канадського державного кордону та ін. [81].

Таким чином, реалізація політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами являє собою комплекс правових, політичних, дипломатичних та інших спеціальних заходів, що впроваджуються із суміжними державами для забезпечення надійної охорони та захисту спільної ділянки державного кордону, підтримання його режиму, здійснення спільного прикордонно-митного контролю, розбудови пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури, а також створення ефективної системи щодо протидії злочинам транскордонної спрямованості.

Також нами виявлено характерні особливості реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що здійснюється наднаціональним органом з питань забезпечення прикордонної безпеки, зокрема здійснення переговорів у багатосторонньому форматі, та участь у процесі прийняття колективних рішень щодо захисту та охорони державних кордонів.

Наголошуємо, що саме багатосторонній формат є найбільш гарантованим механізмом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, який передбачає:

Цевелюв

– впровадження державами системних рішень у галузі управління із забезпечення безпеки зовнішніх кордонів країн – членів ЄС;

– гармонізацію національних законодавств країн з питань прикордонної політики;

– забезпечення функціонування політичних, оперативних, безпекових, спеціальних та інших наднаціональних механізмів прикордонної політики з охорони зовнішнього кордону ЄС;

– впровадження єдиної прикордонної політики, правил і процедур охорони та захисту внутрішніх кордонів ЄС;

– створення спільного прикордонного простору шляхом забезпечення прикордонної безпеки на зовнішніх кордонах Європейського Союзу;

– проведення спільних міждержавних операцій з прикордонного контролю, імміграційного контролю та реадмісії осіб;

– скасування будь-яких видів контролю на внутрішніх кордонах Європейського Союзу;

– проведення системного аналізу ризиків і вжиття адекватних заходів із мінімізації протиправної діяльності на зовнішніх кордонах ЄС;

– організацію проведення спільних розслідувань протиправної діяльності на кордонах ЄС;

– створення наднаціонального органу Європейського Союзу, що має компетенцію в питаннях управління оперативним співробітництвом із охорони зовнішнього кордону країн – членів Європейського Союзу та ін.

Прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону країн ЄС є діяльність наднаціонального органу Європейського Союзу, який має компетенцію в питаннях управління оперативним співробітництвом з охорони зовнішнього кордону країн – членів ЄС. Цим наднаціональним органом є Агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн – членів ЄС (FRONTEX), яке створено Розпорядженням Ради Європейського Союзу від 26 жовтня 2004 року № 2007/2004 [84].

Цевелбов

Основними завданнями Агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (FRONTEX) є:

– координація співробітництва між країнами – членами ЄС у справах управління зовнішнім кордоном;

– об’єднання зусиль країн ЄС в організації прикордонного контролю, а також контролю за дотриманням стандартів у облаштуванні зовнішнього кордону і несенням прикордонної служби;

– сприяння країнам – членам ЄС у підготовці спеціалістів прикордонної служби;

– встановлення єдиних стандартів підготовки з урахуванням обстановки на зовнішньому кордоні Європейського Союзу і тенденції його розвитку;

– сприяння країнам – членам Європейського Союзу в організації і проведенні спільних операцій з протидії незаконній міграції та іншій протиправній діяльності;

– надання допомоги країнам – членам Європейського Союзу в ситуаціях, які потребують загальної технічної й оперативної допомоги на зовнішніх кордонах;

– координація заходів з депортації із країн – членів Європейського Союзу незаконних мігрантів (питання реадмісії);

– організація співробітництва з прикордонними відомствами третіх країн [84].

Таким чином, реалізація політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону країн ЄС являє собою комплекс правових, політичних, дипломатичних, правоохоронних заходів, що впроваджуються державами в багатосторонньому форматі на наднаціональному рівні щодо спільної охорони та оборони національних державних кордонів і зовнішнього кордону Європейського Союзу.

Особливостями реалізації цієї політики безпеки є те, що кожна держава делегує свої права із захисту та охорони державного кордону наднаціональній

Цевельов

структурі – Агентству з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн – членів ЄС (FRONTEX), яке відповідає за оперативне співробітництвом на зовнішніх кордонах країн – членів ЄС.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що за результатами аналізу зарубіжного досвіду реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону нами виявлено безпекові заходи, що здійснюються: тільки військовими силами та засобами однією із держав; спільними зусиллями із суміжними державами; наднаціональним органом з питань забезпечення прикордонної безпеки.

Цевельов

Висновки до розділу 2

У розділі зазначається, що за 26 років незалежності України не вдалося досягти значних успіхів у реформуванні системи забезпечення національної безпеки України та ефективної реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону.

З метою виявлення проблем і помилок під час державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що призвели до анексії півострова Крим та втрати контролю над частиною українсько-російського кордону, здійснено аналіз становлення й розвитку прикордонної служби за весь час незалежності України. Розкрито зміст чотирьох періодів формування та реалізації державної політики України у сфері безпеки державного кордону.

Зазначено, що суттєвими проблемами державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України є: недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо організації оперативно-службової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності у сфері забезпечення безпеки державного кордону України; наявність некваліфікованих керівних кадрів в органах державної влади України, що залучаються до виконання завдань із забезпечення прикордонної безпеки, які володіють старими уявленнями про способи державного та військового управління у сфері безпеки державного кордону України; пасивність влади щодо проведення люстрації в органах сектору безпеки і оборони України; низька ефективність системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України; відсутність взаємодії органів державної влади України з питань забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах зовнішньої агресії; низька ефективність оборонного, стратегічного планування та кризового управління у сфері безпеки державного кордону України; відсутність системи виявлення загроз національним інтересам, стратегічного аналізу, моделювання та вироблення управлінських рішень;

Цевельов

низька ефективність системи запобігання та протидії корупції та ін. Встановлено наявні та можливі загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону та детально розкрито їх зміст.

Доведено, що загрозами національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону є: нарощування Росією поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; загроза прямої військової інтервенції Російської Федерації на суверенну територію України; діяльність сепаратистських, терористичних та екстремістських угруповань у прикордонних районах Донецької та Луганської областей; незавершеність договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та неврегульованість питань щодо дотримання його режиму; небезпека ескалації «заморожених» і виникнення нових регіональних конфліктів біля кордонів України та ін.

Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, який свідчить, що її пріоритетним завданням є забезпечення територіальної недоторканності і непорушності державних кордонів шляхом: недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону на місцевості, протидії територіальним претензіям з боку сусідніх держав; організації захисту та охорони державного кордону наявними дипломатичними заходами або (правоохоронними, військовими) силами і засобами; запобігання та протидії транскордонній організованій злочинності, насамперед міжнародному тероризму, незаконній міграції, контрабанді зброї і боєприпасів; захисту населення прикордонних регіонів від злочинів транскордонної спрямованості та ін.

Розглянуто та охарактеризовано кілька видів безпекових заходів щодо реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, а саме: тільки військовими силами та засобами однією із держав; спільними зусиллями із суміжними державами; наднаціональним органом з питань забезпечення прикордонної безпеки.

Цевельов

Список використаних джерел до розділу 2

1. Горбулін В. «Чорна діра» : нескінченний тупик урегулювання [Електронний ресурс] / В. П. Горбулін. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/chorna-dira-neskinchenniy-tupik-uregulyuvannya-_.html.

2. Садовський В. Системний підхід до організації управління у сфері національної безпеки – основний напрямок його вдосконалення [Електронний ресурс] / В. Садовський. – Режим доступу : saua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2015-04-07-17-02-13&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk.

3. Литвин М.М. Основные направления внедрения интегрированного управления границами : [Електроний ресурс] / М. М. Литвин. –Режим доступу: https://www.google.com.ua/search?rlz=1C2ASUM_enUA733UA733&site=&source=hp&q.

4. Маланчий М.В. Вплив трансформації прикордонної служби України у спеціальну державну службу на формування професійної ідентичності її особового складу [Електронний ресурс] / М. В. Маланчий // Национальный юридический журнал: теория и практика. – Режим доступу : http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/2/part_1/4.pdf.

5. Блидар В.О. Государственная граница независимой Украины, ее создатели и защитники : [Електронний ресурс] / В. О. Блидар. – Режим доступу : http://vybor.ua/article/Istorija/gosudarstvennaya-granica-nezavisimoy-ukrainy-ee-sozdateli-i-zashchitniki.html.

6. Серватюк В.М. Погранслужба: перезагрузка [Електронний ресурс] / В. М. Серватюк. – Режим доступу : http://www.2000.ua/mnenija/intervyu/pogransluzhba-perezagruzka.htm.

7. Міжвідомчий науково-практичний семінар «Військово-морські можливості України: досвід розвитку в 1992-2017 роках і реалізація в умовах проведення антитерористичної операції на території держави та перспективи

Цевельов

розвитку національного флоту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://diana-mihailova.livejournal.com/518393.html.

8. Цевельов О.Є. Аналіз механізмів державного реагування на сучасні загрози у сфері безпеки державного кордону: етапи їх формування й реалізації / О. Є. Цевельов // Наука і оборона. – 2017. – № 2 – С. 31–36.

9. Біла книга – 2007. Стратегічнийбюлетень прикордонної безпеки України. – К. : Адміністрація Держприкордонслужби України, 2007. – 122 с.

10. Назаренко В.О. Формування сучасної моделі охорони морської ділянки державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні / В. О. Назаренко // Честь і закон. – К.: Вид-во: АВВ МВСУ, 4/2010 – С. 97–101.

11. Богданович В.Ю. Воєнна безпека України: методологія дослідження та шляхи забезпечення / В. Ю. Богданович. –К. : ПП «Дельта»,2002. – 322 с.

12. Про Прикордонні війська України [Електронний ресурс] : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1779-12.

13. Плешко В.К. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки України / Плешко В. К. // Економіка та держава. – 2012. – № 3. – С. 124–126.

14. Розвиток демократичних стандартів безпекового сектору України : інформаційно-аналітичне видання – Київ, 2012. – 50 с.

15. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 червня 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

16. Назаренко В.О. Модель охорони державного кордону та її базові складові / В. О. Назаренко, А. В. Віхтюк // Збірник наукових праць НДІ ДПСУ «Актуальні питання прикордонної безпеки: сучасний стан та перспективи розвитку». – Київ : Вид-во НАДПСУ, 2011. – № 2. – С. 14–18.

17. Стратегічний бюлетень. Біла книга – 2010 / А. В. Махнюк, Л. М. Баран, С. М. Косач ; За ред. М. М. Литвина. – К. : Арт Економі, 2010. –

Цевельов

224 с.

18. Литвин М.М. Інтегроване управління кордонами / М. М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2012. – 416 с.

19. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF.

20. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону – [Електронний ресурс] : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14.

21. Назаренко В.О. Ідеологія спрощення прикордонних формальностей і створення комфортних умов під час перетинання українсько-російського кордону для громадян України та Російської федерації / В. О. Назаренко, О. А. Біньковський // Науково-практичний альманах «Науковий вісник Державної прикордонної служби України». – 2011. – № 1. – С. 22-28.

22. Назаренко В.О. Теорія і практика організації та здійснення прикордонного контролю в контексті забезпечення національної безпеки України в прикордонній сфері : монографія / В. О. Назаренко, В. М. Серватюк, О. М. Ставицький. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2013. – 360 с.

23. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006.

24. Литвин М.М. Структура і функції центрів управління службою органів Державної прикордонної служби України / М. М. Литвин // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4 (13). – С. 6–12.

25. Литвин М.М. Методологічні основи реформування системи охорони державного кордону України / М. М. Литвин. // – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2010. – 450 с.

26. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки : актуальні

Цевельов

джерела / За ред. Ф. Флурі, В. Бадрака ; Вид. друге, доопр. і доп. – К. : Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, 2016 – 272 с.

27. Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://cacds.org.ua/.

28. Бжезинський З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы / З. Бжезинський. –М. : Международные отношения, 1999. – 256 с.

29. Цевельов О.Є. Прикордонна безпека – невід'ємна складова національної безпеки України / О. Є. Цевельов // Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє : матеріали Х міжнарод. наук.-практ. конф. (21 листоп. 2014 р.). – К. : Військ. ін-т Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2014. – С. 305.

30. Група «Інформаційний спротив» [Електронний ресурс] // Аналітичні матеріали військових експертів Центру військово-політичних досліджень. – Режим доступу : http://sprotiv.org/46474#.VG2ZGDSsVc0.

31. Протидія гібридній війні: досвід України. Аналітична доповідь. / [Александров О. С., Власюк О. С., Горбулін В. П., Горовенко В. К., Дубов Д. В., Кононенко К. А., Резнікова О. О., Паливода В. О., Суходоля О. М., Цюкало В. Ю.]. – К. : НІСД, 2016. – 70 с.

32. Про оборону України[Електронний ресурс] : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12.

33. Державна прикордонна служба України [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua/.

34. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 червня 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

35. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс] : Закон України 18 лютого 1992 р. №2135-XII – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2135-12.

36. Турчинов А. Актуальні питання національної безпеки, РНБОУ

Цевельов

[Електронний ресурс] / А. Турчинов. – Режим доступу : rnbo.gov.ua/news/2712.htm.

37. Блавацький С. Дилема глобалізації та державного суверенітету / С. Блавацький // Дзеркало тижня. – 2002. –12–18 січня, № 3.

38. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.

39. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України : Підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 272 с.

40. Валевский О.Л. Структура геополітичних інтересів України. Монографія / О. Л. Валевский, М. М. Гончар. –К. : НІСД, 1995. – 94 с.

41. Енциклопедичний словник з державного управління / [Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; За ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

42. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

43. Семена Н. Крым: борьба и единство цивилизаций? / Н. Семена // Зеркало недели. – 1999. – №41. – С. 2.

44. Антипенко В. Борьба с современным терроризмом: международно-правовые подходы / В. Антипенко. – К.: «Юнона-М», 2002. – 723 с.

45. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/287/2015.

46. Брежнєва Т.В. Перспективи поглиблення особливого партнерства України з НАТО / Т. В. Брежнєва // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4(13). – С. 183–190.

47. Кір’яков П.О. Україна в російських геополітичних концепціях /

Цевельов

П. О. Кір'яков, К. Є. Лускалова, В. І. Литвиненко // Стратегічна панорама. – 1998. –№ 3–4. – С. 51–59.

48. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. «Про Воєнну доктрину України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № № 555/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.

49. Цевельов О.Є. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України [Електронний ресурс] / О.Є. Цевельов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 9. – Режим доступу до журналу: http://www.dy.nayka.com.ua.

50. Гудби Д. Стратегия стабильного мира. На встречу Евроатлантическому сообществу безопасности / Д. Гудби, П. Бувальда, Д. Тренин. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 209 с.

51. Іїкелен В.Ф. Розбудова безпеки і оборони: Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / В. Ф. Іїкелен, Ф. Х. Флурі. – К. : DCAF, 2006. – 383 с.

52. Новини Закарпаття [Електронний ресурс] : Газета Закарпатської ОДА. – Режим доступу : http://transkarpatia.net/index.php?newsid=27303.

53. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; За ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. –К. : Преса України, 2000. – 304 с.

54. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / [А. Дацюк, В. Садовський, О. Полтораков, Р. Марутян]. – К. : НАДУ при Президентові України, 2015. – 41 с.

55. Лисак П.П. Аналіз зарубіжного досвіду формування та реалізації прикордонної політики / П. П. Лисак // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 22. – С. 148–151.

56. Посібник з аналізу ризиків за моделлю CIRAM 2.0 / К. Скажинська, Д. Навроцькі ; [перекл. з польської В. Довгошея]. – К. : 2015. – 133 с.

Цевельов

57. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України. Біла книга – 2016 / Л. М. Баран, А. В. Махнюк, П. О. Цигикал, С. І. Сердюк, О. І. Гура, С. М. Косач ; За ред. В. О. Назаренка, В. М. Серватюка, О. В. Бляшенка. – К. : Арт Економі, 2017. – 120 с.

58. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України. Біла книга – 2015 / Л. М. Баран, С. М. Косач, А. В. Віхтюк, О. О. Морохов, О. М. Филь ; За ред. В. О. Назаренка, В. М. Серватюка, О. В. Бляшенка. – К. : Арт Економі, 2016. – 240 с.

59. Перепелиця Г.М. Генезис конфліктів на посткомуністичному просторі України / Г. М. Перепелиця. – Дніпропетровськ : Пороги, 2002. – 264 с.

60. Щорічник СІПРІ 2015. Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека: [пер. з англ.] / Стокгольм. між нар. ін-т дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Розумкова; Редкол. укр. вид. : Л. Шангіна – К. : Заповіт, 2016. – 688 с.

61. Литвиненко О.В. Інформаційні впливи та операції. Теоретико-аналітичні нариси / О. В. Литвиненко . – К. : НІСД, 2003. – 240 с.

62. Дергачев В.А. Геополитика / В. А. Дергачев. – К. : ВИРА-Р, 2000. – 448 с.

63. Дугин А. Основы геополітики / А. Дугин. – М. : Арктогея, 2000 – 270 с.

64. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Политические исследования. – 1994. –№1. – С. 8–14.

65. Шишолін П.А. Інноваційні підходи до охорони державного кордону в сучасних умовах / П. А. Шишолін // Збірник наукових праць НДІ ДПСУ «Актуальні питання прикордонної безпеки: сучасний стан та перспективи розвитку». – Київ : Вид-во НАДПСУ, 2011. – № 2. – С. 8–15.

66. Хоффманн Л. Україна на шляху до Європи / Л. Хоффманн, Ф. Мьоллерс. – К. : «Фенікс», 2001. – 343 с.

67. Про державний кордон України [Електронний ресурс] : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. – Режим доступу :

Цевельов

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12.

68. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР – Режим доступу : http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.

69. Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.mfa.gov.ua.

70. Мунтіян В. Економічна безпека України / В. Мунтіян. – К.: КВІЦ, 1999. – 462 с.

71. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. [Електронний ресурс] / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2002 р. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua.

72. Державна прикордонна служба України [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua/.

73. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі : збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду / Ф. Флурі, А. Кендрі, С. Ланн, М. Пайман ; За ред. Т. Тагарєва. – Женева : 2010 – 381 с.

74. Хруст Д.В. Основні напрямки забезпечення подальшого впровадження в практику охорони державного кордону сучасних прикордонних технологій / Д. В. Хруст // Збірник наукових праць № 52. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2009 – С. 51–53.

75. Горбулін В.П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України: Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ» Євроатлантиінформ, 2007. – 592 с.

76. Заключний акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі від 1 серп. 1975 р. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. – М. : Політвидав., 1977. – С. 544–589.

77. Воєнна безпека України на межі тисячоліття / Г. М. Перепелиця, С. О. Дмитров та ін. – К.: НІСД, 2002. – 394 с.

Цевельов

78. Реализм и децентрализация. Перспективы процесса преобразований в Центральной и Восточной Европе. Под ред. Ю. Розен, Й. Траута. – М. : Научная книга, 2001. – 568 с.

79. Коул И. Эффективный демократический надзор за деятельностью национальных служб безопасности : тематический доклад / И. Коул. – Издательский дом «АДЕФ-Украина», 2015 – 79 с.

80. Матеріали круглого столу. «Державне реагування на загрози національним інтересам України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання» [Електронний ресурс]. – К. : НАДУ, 2014. – Режим доступу : http://www.unb.in.ua/wp-content/download/id-06-05.pdf.

81. Декларації щодо «розумного» кордону між США і Канадою від 12 груд. 2001 р. [Електронний ресурс] : – Режим доступу : http://vuzlib.com/content/view/2616/74.

82. Кремень В. Г. Україна: шлях до себе / В. Г. Кремень, В. М. Ткаченко. –К. : Вид. центр «Друк», 1998. – 446 с.

83. Лисак П.П. Аналіз зарубіжного досвіду формування та реалізації прикордонної політики / П. П. Лисак // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 22. – С. 148–151.

84. Довідка про Агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (FRONTEX) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/activities/euroint/euroint_1.htm.

85. OSCE, Helsinki Final Act, Final Act of the Fist Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Summit of Heads of State or Government, Helsinki, 1 Aug. 1975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http:// OSCE, Helsinki Final Act.

86. NATO, Public Diplomacy Division, "NATO – Russia relations: the background", Media backgrounder. Sep. 2014, [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_09.

87. United States, Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015, H.R. 3979, (Government Printing

Цевельов

Office: Washington, DC, Jan. 2015).

88. United Nations, Security Council, Letter dated 26 Mar. 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168, 26 Mar. 2007.

89. New York City Bar Association, Committee on the United Nations, The Legal Issues Involved In The Western Sahara Dispute: The Principle of Self-Determination and the Legal Claims of Morocco (New York City Bar Association: New York, June 2012).

90. Berzins, J., Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy, National Defense Academy of Latvia (NDA), Center for Security and Strategic Research, Policy Paper no.2 (NDA: Riga, June 2014), p.4.

91. Opall-Rome, B., Israel to trim 2014 budget to cover war cost, boost MoD', Defense News, 6 Sep. 2014.

Цовеньов

РОЗДІЛ 3
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ В УМОВАХ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

3.1. Пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації

На жаль, традиційна практика державного управління в Україні – удавати, що проблем завтрашнього дня не існує або вони настільки далекі, що й думати про них немає чого. Тим часом ці проблеми можна й треба вирішувати вже сьогодні. «Неправда пригнічує і протидіє, – як зазначав Григорій Сковорода, – але тим більше бажання боротися з нею». І нам сьогодні це необхідно робити задля самого виживання країни, навіть більше – задля того, щоб було навіщо вижити й жити далі [1].

Сьогоднішня невизначеність щодо структури, цілей і завдань системи забезпечення національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, чіткого порядку взаємодії її суб’єктів у мирний час і у кризовий період російської агресії є суттєвими перешкодами для формування та реалізації ефективної політики державного реагування на загрози національній безпеці у цій сфері.

Доведено, що ефективне реагування на сучасні виклики та загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону потребує побудови принципово нової системи забезпечення національної безпеки України, що забезпечує скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб’єктів, спрямовану на захист національних цінностей. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій і має бути дієво інтегрованою у систему міжнародної й регіональної безпеки.

Цевельов

Серед науковців, які досліджують зазначену проблему, необхідно виділити вчених Національного інституту стратегічних досліджень, які у своїх аналітичних довідках вказують на те, що для вирішення завдань забезпечення національної безпеки України суб'єкти сектору безпеки і оборони України повинні ефективно взаємодіяти в установленому порядку з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими (волонтерськими) організаціями та об'єднаннями, установами і підприємствами, у тому числі оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав.

Вони зазначають, що передумовою успішного розв'язання проблеми підвищення ефективності функціонування сектору безпеки і оборони необхідним є чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки:

а) політичної (стратегічне планування та прийняття рішень щодо застосування сил і засобів сектору безпеки);

б) адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення);

в) оперативної (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки і оборони; централізація функції політичного керівництва сектором безпеки і оборони, а саме – її замикання на главу держави (характерною ознакою централізованого управління цією системою є повноваження глави держави призначати та звільняти керівників силових відомств; забезпечення максимально ефективного використання сил і засобів сектору безпеки і оборони в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, особливий період) шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та належної координації оперативного управління в системі забезпечення національної безпеки.

Недотримання вказаних передумов при формуванні системи забезпечення національної безпеки України унеможливлює розробку та впровадження ефективної політики державного реагування на загрози національній безпеці у

Цевельов

сфері безпеки державного кордону України, належну взаємодію між силовими інститутами, оскільки навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймають управлінські рішення, не мають повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки і оборони України [2].

З'ясовано, що при завершенні формування сектору безпеки і оборони України створюється можливість: узгодження концепцій, стратегій державних програм реформування та розвитку його суб'єктів за єдиним планом згідно із затвердженими стратегічними документами у сфері національної безпеки і оборони (Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України, Стратегічного оборонного бюлетеня України); забезпечення ефективного централізованого управління ним і міжвідомчої взаємодії в мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період; реалізації цільового і прагматичного підходу до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб'єктів сектору безпеки і оборони України.

Доведено, що для забезпечення ефективного функціонування структур сектору безпеки і оборони України необхідним є:

– системне оновлення законодавства та нормативно-правових актів з питань забезпечення національної безпеки і оборони України;

– чітке визначення повноважень, взаємоузгодження функцій і завдань суб'єктів сектору безпеки і оборони України, унормування спеціальних завдань, виконання яких не передбачено законодавством, але які обумовлені практичними потребами;

– визначення чіткого механізму керівництва сектором безпеки і оборони України як функціональним об'єднанням, а також процедур взаємодії та координації дій органів і сил сектору безпеки і оборони України у мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період;

– удосконалення системи стратегічного прогнозування і планування, інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень з метою забезпечення адекватного реагування на реальні та потенційні загрози

Цевельов

національній безпеці, визначення комплексу політичних, воєнних, економічних, соціальних, інформаційних та інших заходів для запобігання та комплексної протидії загрозам національним інтересам і національній безпеці України;

– запровадження системи спільної підготовки суб'єктів сектору безпеки і оборони України до виконання покладених на них державно-управлінських завдань;

– посилення взаємодії та інформаційного обміну між розвідувальними органами та спеціальними службами і правоохоронними органами як ефективного інструменту вирішення покладених на них завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України;

– удосконалення бюджетної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України шляхом поетапного збільшення видатків розвитку в бюджетах Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних, розвідувальних та спеціальних органів і служб України відповідно до практики країн ЄС і НАТО;

– професіоналізація сектору безпеки і оборони України, підвищення фахового рівня особового складу, створення інтегрованої системи підготовки кадрів та їх патріотичного виховання;

– удосконалення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Розгляд нагальних потреб удосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України зумовлено появою нових видів загроз національним інтересам та національній безпеці України в контексті російсько-терористичної агресії, зокрема:

– розв'язанням та веденням Російською Федерацією «гібридної війни», анексією нею Автономної Республіки Крим, що супроводжується здійсненням повного спектра спланованих і скоординованих заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної, економічної та гуманітарної ситуації в Україні, розвитком сепаратизму, терористичних проявів і загроз їх поширення вглиб території України;

Цевельов

– недосконалою державною політикою у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, що призвело до втрати контролю над частиною державного кордону України;

– інтеграцією України до Європейського Союзу в напрямі від партнерства та співробітництва до подальшої політичної асоціації та економічної інтеграції, і, зокрема, до загальної системи європейської колективної безпеки; потребами українського суспільства та міжнародної спільноти щодо якісних змін у всіх сферах життєдіяльності і функціонування органів влади України та її правоохоронних органів;

– об'єктивною потребою та доцільністю підготовки нового стратегічного документа, розробленого з урахуванням положень нової редакції Стратегії національної безпеки України, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони та Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [2].

Перспективну потребу вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України значною мірою зумовлено рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, що введені в дію Указами Президента України, а саме:

1) Указом Президента України від 20 червня 2014 р. № 548 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 червня 2014 р. «Про План Президента України з мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України», яким визначено комплекс першочергових дипломатичних, військових та інших заходів із забезпечення прикордонної безпеки України [3];

2) Указом Президента України від 24 вересня 2014 р. № 744/2014 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності», яким визначено питання про тимчасове закриття пунктів пропуску на державному кордоні України з Російською Федерацією для автомобільного, морського, пішохідного сполучення та припинення руху через них, а також у разі потреби – питання щодо тимчасового закриття пунктів

Цевельов

пропуску для інших видів сполучення; ужиття заходів щодо проведення односторонньої демаркації державного кордону України з Російською Федерацією та забезпечення його належного інженерно-технічного облаштування, у тому числі із залученням міжнародної технічної допомоги [4];

3) Указом Президента України від 5 листопада 2014 р. № 842/2014 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 вересня 2014 р. «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави» та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», яким визначено комплекс першочергових заходів із захисту національних інтересів та із зміцнення обороноздатності України, зокрема, Кабінету Міністрів України було доручено опрацювати питання формування оптимальної моделі забезпечення безпеки України, зокрема щодо укладення багатостороннього міжнародного договору або двосторонніх міжнародних договорів України з іншими державами про надання Україні дієвих гарантій безпеки для захисту її суверенітету і територіальної цілісності [5];

4) Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», що спрямована на розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів [6];

5) Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № №555/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 вересня 2015 року «Про Воєнну доктрину України», що спрямована на протидію агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для

Цевельов

набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами [7].

За результатами аналізу сучасної міжнародної, суспільно-політичної, дипломатичної та військової ситуації на державному кордоні України встановлено пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах російської агресії.

Суб'єктами реалізації політики національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Міністерство оборони України; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Міністерство внутрішніх справ України; Національна гвардія України; Державна прикордонна служба України; Державна фіскальна служба України; підрозділи територіальної оборони; інші профільні та загальної компетенції органи державного та військового управління України, які в межах своїх повноважень беруть участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах.

Перший напрям передбачає реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України. Це зумовлено тим, що українська державність та українське суспільство опинились у надзвичайно складній воєнно-політичній та соціально-економічній ситуації. Фактично Україна знаходиться у стані неоголошеної «гібридної війни», а також системної політико-економічної кризи, що потребує мобілізації всіх можливостей і ресурсів країни для протидії російській агресії з метою захисту суверенітету територіальної цілісності та недоторканності державного кордону.

Виходячи з цього, особливої актуальності набуває необхідність проведення змін фундаментального характеру, які повинні торкнутися пріоритетних напрямів безпекової сфери життєдіяльності українського суспільства. Особливе місце в питанні трансформації держави займає реформа

Цевельов

системи державного управління, складовою частиною якої є питання забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Сьогодні, як ніколи, українське суспільство потребує змін у сфері державного управління. Відповідно без комплексної програми реорганізації та реформи системи державного управління у цій сфері неможливо уявити перспективного поступу України до членства в ЄС та НАТО [8, с.564].

Сутність зазначеного напряму полягає в необхідності реформування системи державного реагування у сфері безпеки державного кордону України, для ефективної реалізації завдань політики державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації шляхом:

– удосконалення системи забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону;

– вироблення та реалізації сучасної державної політики національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, адекватної сучасним викликам та загрозам і підпорядкованої принципу оборонної достатності;

– налагодження ефективних механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації проти України;

– об’єднання військових та невійськових (політичних, дипломатичних) можливостей усіх складових системи національної безпеки України для запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз у сфері безпеки державного кордону;

– удосконалення механізму координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні;

– забезпечення злагодженої взаємодії органів Державної прикордонної служби України з іншими органами сектору безпеки і оборони

Цевельов

України;

– формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами;

– удосконалення системи підготовки, комплектування та роботи з особовим складом;

– створення ефективної системи запобігання та протидії корупції;

– забезпечення відкритості та прозорості в діяльності Державної прикордонної служби України.

Другий напрям передбачає удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону із врахуванням нових загроз національній безпеці України, зокрема агресії Російської Федерації проти України.

Так, законодавство України та нормативно-правові акти з питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України є значною мірою застарілими, а закладені в них правові норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади і структур сектору безпеки та оборони як у мирний час, так і у кризові періоди не враховують особливостей нового типу зовнішньої агресії, під час якої широко використовуються не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні (політичні, інформаційні, економічні) засоби боротьби.

Крім того, законодавчі та нормативно-правові акти у цієї сфері містять низку неузгодженостей, підходи до визначення певних термінів мають бути переглянуті, потребують запровадження сучасних механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України тощо [9, с.35].

Отже, внесення відповідних змін до законодавства та нормативно-правових актів у цієї сфері має забезпечити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення національної безпеки та її складової прикордонної безпеки України.

Тому існує необхідність визначення концептуальних підходів до

Цевельов

комплексного перегляду законодавства Украйни та нормативно-правових актів з питань забезпечення національної та прикордонної безпеки, починаючи від норм Конституції України і завершуючи відомчими інструкціями.

Особлива увага при цьому має приділятись удосконаленню базового закону, який має визначати принципи й особливості функціонування системи забезпечення національної безпеки. В Україні таким законом є Закон України «Про основи національної безпеки України», прийнятий у 2003 р. [10].

Суттєвим недоліком чинної редакції Закону «Про основи національної безпеки України» є те, що більшість його положень мають декларативний, а не нормативно-правовий формально-визначений характер. Закон у своїй основі має складатися з правових норм, які встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки (права та обов'язки) учасників суспільних відносин. В іншому випадку створюються умови для суб'єктивної оцінки змісту норм і критеріїв їх виконання.

Прийняття у 2010 р. такого ж декларативного Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» лише ускладнило і так недосконале правове регулювання сфери національної безпеки. Зокрема цим законом запроваджувалося поняття «засади внутрішньої політики України у сфері національної безпеки і оборони». Перелік таких засад, визначений статтею 6 цього закону, по суті являє собою уточнений концентрований перелік основних напрямів державної політики з питань національної безпеки, визначених статтею 8 Закону України «Про основи національної безпеки України». При цьому розмежувати поняття основи і засади практично неможливо, а необхідність такого розшарування законодавчого регулювання сфери забезпечення національної безпеки викликає значні сумніви [2].

Також слід зазначити, що законодавство потребує перегляду ст. 7 цього закону – «загрози національним інтересам і національній безпеці України» в усіх сферах, а особливо, що стосується загроз у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону, зокрема з питань щодо визначення в кожній сфері національної безпеки України реальних і потенційних викликів та загроз, а

Цевельов

також завдання і функції різних суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони.

Крім того, основи національної безпеки передбачають захист не тільки від внутрішніх, а і від зовнішніх загроз, а засади визначені лише у сфері внутрішньої політики України у сфері національної безпеки. Існування неузгодженостей між положеннями різних законів з питань забезпечення національної безпеки суттєво ускладнює процеси стратегічного планування та прогнозування, знижує ефективність функціонування сектору безпеки і оборони, його взаємодій з іншими суб'єктами, залученими до виконання завдань у відповідній сфері тощо.

Також цей напрям передбачає внесення змін та доповнень до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» із врахуванням зміни характеру викликів і загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України та в умовах агресії Російської Федерації. Потребує перегляду ст. 7 цього закону – «Державна прикордонна служба України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону України, бере участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні», зокрема з питань щодо визначення завдань із забезпечення захисту державного кордону України та його інженерно-технічного захисту [11, ст.7].

Передбачає внесення законодавчих та нормативно-правових змін і доповнень до концептуальних стратегічних документів у цій сфері, які потребують уточнення чи переробки з метою розвитку Державної прикордонної служби України як військового формування для активізації роботи державного апарату щодо забезпечення прикордонної безпеки з питань оборонного та стратегічного планування, створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення

Цевельов

інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, упровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів.

Перелік законодавчих та нормативно-правових актів, які потребують внесення змін і доповнень щодо вирішення питань національної та прикордонної безпеки, можна продовжувати, але першочерговими, на нашу думку, мають стати саме вищезазначені законодавчі акти України.

Наголошуємо, що наявність досконалого законодавства та нормативно-правових актів з питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України ще не є гарантією його безумовного виконання і належної реалізації його норм.

Рекомендуємо для удосконалення законодавства та нормативно-правових документів України з питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України необхідно більш активно залучати наукові установи, вищі навчальні заклади, інституції громадського суспільства. Це сприятиме зростанню рівня сприйняття і підтримки суспільством державної політики національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах російської агресії, забезпеченню належного демократичного цивільного контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

Слід зазначити, що стратегічні підходи до процесу реформування сектору безпеки і оборони закладені в Стратегії національної безпеки України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, яка спрямована на розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування що має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [6].

Тому *третій напрям* передбачає розвиток Державної прикордонної

Цовельов

служби України як військового формування з врахуванням нових загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону, зокрема агресії Російської Федерації проти України.

Зазначимо, що цей напрям відображає не тільки вимогу Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, але й враховує запропоновану Адміністрацією Державної прикордонної служби України нормотворчу ініціативу Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, яка має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [12].

Сутність напряму полягає в необхідності реформування системи забезпечення безпеки державного кордону України на основі нових стратегічних документів у сфері національної безпеки і оборони, які трансформують прикордонну політику в цілеспрямовану діяльність (заходи політико-дипломатичного, правоохоронного, воєнного та іншого характеру) та розвиток Державної прикордонної служби України щодо реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки шляхом:

– створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України;

– впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю;

– розвитку мобільних прикордонних підрозділів і формування нових підрозділів швидкого реагування;

– розвитку Морської охорони, модернізації та оновлення її корабельно-катерного складу;

– модернізації системи управління та вдосконалення взаємодії її з іншими складовими сектору безпеки і оборони;

– розвитку прикордонної інфраструктури;

– формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами;

Цевельов

– удосконалення системи підготовки, комплектування та роботи з особовим складом;

– створення ефективної системи запобігання та протидії корупції;

– забезпечення відкритості та прозорості в діяльності Державної прикордонної служби України [12].

Отже, розкриємо зміст шляхів, які, на нашу думку, є основними для розвитку Державної прикордонної служби України як військового формування.

Розглядаючи питання *системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України*, слід зазначити, що її створення буде забезпечено шляхом: побудови системи охорони державного кордону на східній та південній ділянках з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни», що ведеться з порушенням загальновизнаних норм міжнародного права; організації спільної оперативної охорони державного кордону з державами – членами Європейського Союзу – Республікою Польща, Словацькою Республікою, Румунією та Угорщиною, а також з Республікою Молдова; поглиблення співробітництва з прикордонною службою Республіки Білорусь на центральному, територіальному і місцевому рівнях; розвитку інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових системи охорони державного кордону; удосконалення механізму залучення в мирний час для посилення охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні підрозділів Збройних Сил України, Національної гвардії України та правоохоронних органів тощо [12].

Сьогодні для успішного виконання вищенаведених пріоритетних завдань є необхідність *запровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю*, що буде здійснено шляхом: створення в пунктах пропуску через державний кордон підсистем з функціями обробки інформації про осіб, які перетинають державний кордон, та їхніх паспортних документів з використанням електронних носіїв інформації, у тому числі з функцією біометричного контролю; запровадження порядку попереднього інформування

Цевельов

про пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон (пунктах контролю) для залізничного сполучення; модернізації системи автоматизованої ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, яким раніше вже було відмовлено у праві в'їзду в Україну у визначених пунктах пропуску; запровадженням систем управління рухом транспортними засобами та «єдиного вікна» в міжнародних пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення; удосконалення механізму надання органам охорони державного кордону авіакомпаніями попередньої інформації про пасажирів повітряних суден, які перетинають державний кордон у пунктах пропуску для повітряного сполучення; розгортання мережі судово-експертних установ (підрозділів) експертної служби Державної прикордонної служби України з судової експертизи паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону України, тощо.

Первинною та визначальною передумовою ефективної діяльності Державної прикордонної служби як військового формування *є розвиток мобільних прикордонних підрозділів і формування підрозділів швидкого реагування*, для здійснення якого передбачається: оптимізація їх структури та нарощення бойових (мобільних) спроможностей з урахуванням цільового призначення, створення запасів необхідних ресурсів для відновлення боєздатності; формування нових підрозділів швидкого реагування, оснащення їх сучасними зразками озброєння, бойової та іншої військової техніки, приведення в готовність до дій, визначення порядку та способів застосування; удосконалення форм і способів дій оперативно-бойових прикордонних комендатур, підвищення їх боєздатності та підтримання в готовності до застосування; розмежування компетенції мобільних прикордонних підрозділів, підрозділів швидкого реагування та оперативно-бойових прикордонних комендатур; організація планування та реагування на кризові ситуації в рамках відповідальності складових сектору безпеки і оборони України.

Необхідно наголосити, що розвиток Морської охорони передбачає:

Цевелбов

удосконалення механізмів здійснення контролю за плаванням та перебуванням українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі України, охорону зовнішніх рейдів морських портів України; визначення порядку застосування корабельно-катерного складу Морської охорони в системі комплексного прикриття морських напрямків та охороні українського узбережжя в умовах «гібридної війни»; запровадження сучасних автономних корабельних засобів моніторингу районів територіального моря (внутрішніх вод) та виключної (морської) економічної зони, систем передачі інформації про морську обстановку у форматі «корабель – корабель», «корабель – берег»; запровадження в охорону державного кордону безпілотних плаваючих засобів; удосконалення системи підготовки та перепідготовки персоналу Морської охорони з урахуванням найкращих світових практик і набутого досвіду тощо [12].

Слід наголосити, що для *модернізації системи управління та взаємодії її з іншими складовими сектору безпеки і оборони* передбачається: змінення психології управління; розширення функціональних можливостей центрів управління службою, вдосконалення їх діяльності та формування взаємодії з Головним ситуаційним центром РНБО України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони; впровадження сучасних інформаційних технологій у систему управління та забезпечення захисту інформаційних ресурсів; забезпечення злагодженої взаємодії органів Державної прикордонної служби України з іншими складовими сектору безпеки і оборони; трансформація системи поглядів на охорону та захист державного кордону, інтенсифікація наукового супроводження розвитку Державної прикордонної служби України тощо.

У нинішніх умовах прагнення України до європейської та євроатлантичної інтеграції особливого значення набувають проблеми корупції в органах державної влади та структурах сектору безпеки і оборони. Тому є необхідність створення *ефективної системи запобігання та протидії корупції*, яка передбачає: розроблення та впровадження методики оцінки корупційних

Цевельов

ризиків у діяльність Державної прикордонної служби України, визначення корупційних факторів, що їх породжують; удосконалення системи запобігання проявам корупції та запровадження комплексних технологій протидії корупції в основних сферах оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України; формування в особового складу нетерпимості до корупції, підвищення рівня правової свідомості; створення мотиваційних передумов для мінімізації корупційних проявів; дослідження ефективності запроваджених механізмів виявлення, запобігання проявам корупції; удосконалення механізму поширення інформації про корупцію; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики в Державній прикордонній службі України; організацію взаємодії з іншими державними органами та підрозділами прикордонних відомств суміжних з Україною держав щодо боротьби з корупцією тощо [12].

Визначальною рисою сучасної демократії є підконтрольність органів державної влади та структур сектору безпеки і оборони суспільству, народу, який їх утворив і надав їм державно-владні та державно-управлінські повноваження. Тому *забезпечення відкритості та прозорості в діяльності Державної прикордонної служби України* передбачає: формування суспільного попиту на інформацію про Державну прикордонну службу України та адекватних уявлень у громадськості про її оперативно-службову діяльність; оперативне висвітлення в ЗМІ інформації про діяльність Державної прикордонної служби України та розбудову державного кордону України; формування сталих ефективних комунікацій з громадськістю та використання її потенціалу в реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону; розроблення дієвих засобів і механізмів контролю за діяльністю органів Державної прикордонної служби України; всебічне сприяння діяльності Громадської ради Адміністрації Державної прикордонної служби України і Консультативної рад при Голові Державної прикордонної служби України та удосконалення шляхів співпраці з профспілковою, ветеранською та іншими громадськими організаціями; забезпечення

Цевелков

ефективного функціонування служби «Довіра» тощо [12].

Підсумовуючи все вищенаведене, можна зазначити, що невизначеність щодо структури, цілей і завдань системи забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України, чіткого порядку взаємодії її суб'єктів у мирний час і у кризовий період російської агресії є суттєвими перешкодами для формування та реалізації ефективної політики державного реагування на загрози національній безпеці у цій сфері.

За результатами аналізу сучасної міжнародної, суспільно-політичної, дипломатичної та військової ситуації на державному кордоні України нами встановлено пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах російської агресії, які передбачають реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України, удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону України із врахуванням нових загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону, зокрема агресії Російської Федерації проти України, розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування.

Цевельов

3.2. Шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації.

Події, що відбулися у 2014 р., були спрямовані проти спровокованої ззовні, зокрема Російською Федерацією, спроби ревізії європейського цивілізаційного вибору, відкрили перед Україною нові можливості для докорінного реформування публічних та безпекових інститутів, оновлення державної влади, радикального перегляду системи державного управління, відносин між громадянином, суспільством і державою.

Російська Федерація в порушення фундаментальних принципів

міжнародного права, двосторонніх угод, засад добросусідства і партнерства окупувала частину української території – Автономну Республіку Крим і м. Севастополь, розпочала проти України агресію з метою подальшого утримання нашої держави в політичній та економічній залежності. Росія вдається до спроб підірвати єдність демократичного світу, який підтримує боротьбу українського народу за свободу, цивілізаційне самовизначення та європейські цінності, продемонструвати неефективність системи міжнародної безпеки та ревізувати світовий порядок, що сформувався після закінчення Другої світової війни [6].

Установлено, що основними проявами безпосередньої воєнної загрози для України, які суттєво впливають на ступінь спрацьованості управлінських механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, є:

– збройна агресія і порушення територіальної цілісності України (тимчасова окупація Росією Автономної Республіки Крим, міста Севастополь та частини території Донецької і Луганської областей), нарощування військової потужності Російської Федерації в рамках цих територій і в безпосередній близькості до українських кордонів, у тому числі потенціальна можливість розгортання тактичної ядерної зброї в Криму;

– мілітаризація Російською Федерацією окупованих територій шляхом формування нових військових з’єднань і частин, а також постачання бойовиків, військової техніки та засобів матеріально-технічного забезпечення;

– присутність військового контингенту Російської Федерації у придністровському регіоні Республіки Молдова, який може бути використаний для дестабілізації південних регіонів України;

– нарощування Російською Федерацією поблизу державного кордону України угруповання військ з потужним ударно-наступальним потенціалом, створення нових, розширення і модернізація наявних баз, об’єктів військової інфраструктури;

– активізація спеціальними службами Російської Федерації розвідувально-підривної діяльності в Україні з метою дестабілізації

Цевельов

внутрішньої соціально-політичної обстановки в Україні, а також підтримки не передбачених законом збройних формувань на сході України і створення умов для збільшення масштабів збройної агресії;

– діяльність на території України незаконних збройних формувань, спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, залякування населення, позбавлення його волі до опору, порушення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, важливих об’єктів промисловості та інфраструктури;

– територіальні претензії Російської Федерації до України та посягання на суверенітет України в окремих її районах;

– використання території та повітряного (морського) простору України для ведення бойових дій у разі виникнення воєнного конфлікту між НАТО і РФ [6].

Виявлено воєнно-політичні виклики і ризики, які в перспективі можуть перетворитися на загрозу застосування воєнної сили проти України, а саме:

– відкрите втручання у внутрішні справи України з боку РФ шляхом ведення «гібридної війни», спрямоване на порушення конституційного устрою, територіальної цілісності та суверенітету України, внутрішньої соціально-політичної стабільності та правопорядку, зокрема масштабна антиукраїнська інформаційна кампанія російських ЗМІ щодо дискредитації діяльності органів державної влади України;

– протидія формуванню систем колективної безпеки за участю України та блокування Російською Федерацією європейської інтеграції Украйни;

– слабкість міжнародної системи безпеки, неефективність міжнародних безпекових інституцій (ООН, ОБСЄ), що не дозволяє Україні розраховувати на існуючі в їх рамках міжнародно-правові механізми для захисту національних інтересів і безпеки;

– невирішеність питань щодо розмежування державного кордону в акваторії Чорного і Азовського морів, незавершеність договірно-правового

Цевельов

оформлення державного кордону України з РФ, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

– спроби дестабілізації з боку РФ соціально-політичної та економічної ситуації в Україні, а також провокування сепаратистських настроїв у районах компактного проживання національних меншин на території України;

– цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямований на формування міжнародного іміджу України як штучної, нестабільної держави, неспроможної до прогресивного соціально-економічного розвитку, а також на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної обстановки, міжетнічних та міжконфесійних відносин в Україні або її окремих регіонах і місцях компактного проживання національних меншин;

– дії інших держав щодо ускладнення та уповільнення економічного розвитку України;

– поширення зброї масового ураження і засобів її доставки, тероризму, організована злочинність, незаконна торгівля зброєю і боєприпасами, нелегальна міграція;

– корупція та неефективна система державного управління у сфері безпеки державного кордону України щодо забезпечення національних інтересів і безпеки [6].

Також необхідність удосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації зумовлена введенням в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про невідкладні заходи щодо нейтралізації загроз державній безпеці», затвердженого Указом Президента України від 13 серпня 2015 року № №474/2015, де стратегічним шляхом забезпечення безпекової політики у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні є термінове вжиття

Цевельов

дієвих заходів щодо відновлення територіальної цілісності держави, її суверенітету і недоторканності в межах міжнародно-визнаного державного кордону [4].

Отже, удосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України полягає в опрацюванні нових шляхів формування стратегічних напрямів реалізації державної політики у сфері захисту та охорони державного кордону України, що передбачає зміцнення обороноздатності й забезпечення прикордонної безпеки України, взаємодію з Головним ситуаційним центром РНБО України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони з метою протидії реальним і потенційним воєнним загрозам державному суверенітету, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни», та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону України, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій.

Нами запропоновано політичні, військові та соціальні шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації. Розкриємо зміст вищезазначених шляхів.

Сьогодні подолати українську кризу можна лише дипломатичним шляхом, як заявляє генсек ООН Пан Гі Мун. «Європейський Союз, США і більшість західних країн обговорюють можливості врегулювання (конфлікту – ред.)», – заявив він журналістам у Новій Зеландії. «Головне, щоб вони усвідомили, що можливості врегулювати конфлікт військовими засобами не існує. Необхідно встановити політичний діалог для політичного врегулювання, це найбільш прийнятний шлях», – додав генсек ООН [13].

Політичні шляхи передбачають комплекс політико-дипломатичних заходів для поглиблення зв’язку України з політикою ЄС і НАТО, забезпечення рамок для посиленого політичного діалогу у сфері міжнародної й регіональної безпеки, з метою збереження і зміцнення миру та стабільності в регіональному

Цевельов

та міжнародних вимірах, забезпечення повноправної участі України в міжнародних безпекових організаціях, які спрямовані на реалізацію стратегічного курсу України на європейську інтеграцію, посилення співробітництва у сфері безпеки державних кордонів шляхом:

– створення сприятливих умов забезпечення європейської безпеки, для реалізації Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію в умовах суттєвої протидії з боку Російської Федерації;

– проведення переговорів, консультацій та зустрічей із впливовими політичним діячами Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу з метою забезпечення політичної підтримки України, а також засудження російсько-терористичної агресії;

– використання потенціалу Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, ООН, Ради Європи, інших впливових міжнародних організацій для моніторингу поточної ситуації на українсько-російському державному кордоні;

– забезпечення повноправної участі України в міжнародних безпекових організаціях, отримання від міжнародного співтовариства додаткових гарантій щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України;

– зміцнення довіри в питаннях забезпечення прикордонної безпеки (брати активну участь у діалозі з проблем створення європейської системи безпеки з урахуванням інтересів усіх країн, розвивати військове та прикордонне співробітництво за напрямами, що становлять спільний інтерес);

– ведення постійного політичного діалогу, проведення консультацій і розвитку військового та прикордонного співробітництва на всіх рівнях, у т.ч. в контексті практичного застосування положення параграфа 8 Рамкового документа «Партнерство заради миру»;

– врегулювання питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та дотримання його режиму на підставі усталених принципів міжнародного права;

Цевельов

Рис. 3.1. Напрями та шляхи державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону

– консолідації міжнародної спільноти у справі підтримки України та засудження агресивних дій Російської Федерації проти України та введення розширеного пакета санкцій щодо Росії;

– отримання від міжнародного співтовариства додаткових гарантій щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України.

Отже, політичні шляхи щодо вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації – це комплекс політико-дипломатичних заходів, що здійснюються органами державної влади, до компетенції яких належать питання забезпечення національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону.

Головною метою цих заходів є необхідність формування партнерських стосунків України з іншими державами та міжнародними безпековими організаціями згідно з потребами, цілями і принципами безпекової політики у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, спрямованих на забезпечення політико-дипломатичної підтримки світової спільноти прагненням України щодо врегулювання конфлікту в Луганській та Донецькій областях, повернення тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя під суверенітет і юрисдикцію України, недопущення порушення конституційних прав громадян України та відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону України.

З’ясовано, що дедалі більше політиків, аналітиків та експертів у світі говорять про те, що єдиний спосіб спинити В.Путіна – це дати Україні летальну зброю. Зволікання, як кажуть, смерті подібне. Причому щодня роздумування на цю тему забирає багато життів українських солдатів і мирних жителів [14].

Так, нещодавно в Сенаті США відбулися слухання щодо ситуації в Україні. Чи не всі експерти, які були там присутні, в один голос сказали, що міжнародних санкцій проти Москви замало, єдиний шанс реально допомогти

Цевельов

Україні – озброїти її.

«Єдина мова, яку розуміє Путін, – це сила, – пояснював на сумному прикладі Грузії Михеїл Саакашвілі.– Зброя потрібна Україні для захисту від російської навали».

«Летальну зброю для України мають надати не лише Сполучені Штати, про це повинні подумати всі члени НАТО, оскільки кінцева мета Путіна – зруйнувати НАТО», – таку думку під час слухань у Комітеті Сенату США висловив керівник Об'єднаного комітету начальників штабів США Мартін Демпсі. Отже, саме зброя для України сприятиме деескалації конфлікту на Донбасі й посилить дипломатичний тиск на господаря Кремля під час чергових переговорів про мирне врегулювання конфлікту на сході України. На жаль, сьогодні деякі прихильники політико-дипломатичного шляху не розуміють, що надання Україні зброї якраз сприятиме переговорному процесу. Дипломатичні переговори тоді є ефективними і результативними, коли учасники є рівноправними. Інакше це не переговори, а обговорення умов капітуляції [14].

Вивчивши думку провідних політиків, аналітиків та незалежних експертів у сфері міжнародної та регіональної безпеки, ми пропонуємо розглянути військові шляхи щодо вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації.

Військові шляхи передбачають можливість залучення та використання органами державного та військового управління в районі проведення антитерористичної операції сил та засобів (особовий склад,вогнепальна зброя, бойова техніка, спеціальні й транспортні засоби, засоби спеціального зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) та здійснення спеціальних заходів у сферах розвідки, контррозвідки, боротьби з тероризмом та корупцією, інформаційної протидії тощо, зокрема, для припинення збройного конфлікту на державному кордоні, боротьби з тероризмом, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні, охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Також в умовах агресії Російської

Цевельов

Федерації проти України вони передбачають:

– протидію спробам незаконної зміни проходження лінії українсько-російського державного кордону та забезпечення єдиного юридичного титулу кордону з Російською Федерацією на всій його протяжності;

– боротьбу із сепаратистським, екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, який організовує свою протиправну діяльність на ділянках українсько-російського державного кордону;

– протидію російсько-терористичним угрупованням (диверсійно-розвідувальним), які намагаються потрапити на територію держави для дестабілізації ситуації в Україні;

– забезпечення функціонування та захисту військовими силами та засобами контрольних пунктів в'їзду-виїзду в смузі безпеки вздовж лінії розмежування в межах Луганської і Донецької областей;

– ведення бойових дій у рамках проведення АТО щодо відновлення лінії державного кордону України та недопущення його незаконної зміни;

– захист громадян України під час перетинання спільного з Російською Федерацією державного кордону, забезпечення ритмічного функціонування пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури;

– координацію діяльності із військово-цивільними адміністраціями.

Звісно, ми не можемо не наголосити, що військові шляхи передбачають додаткові обмеження прав і свобод для громадян України, а також на вимогу керівників військово-цивільних адміністрацій та учасників АТО підприємства, установи та організації, що знаходяться в районі проведення АТО, мають частково або повністю припиняти свою роботу. Це зумовлено потребою уникнення загрози життю й здоров'ю цих працівників під час здійснення військових і спеціальних операцій.

Отже, військові шляхи щодо вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації – це комплекс системних воєнних і спеціальних заходів, що запроваджуються органами державного та військового

Цевельов

управління, зокрема силами безпеки та оборони України для ведення бойових дій у рамках проведення АТО з метою відновлення контролю над частиною українсько-російського державного кордону, яка була тимчасово захоплена терористичними та екстремістськими організаціями; розгортання, забезпечення функціонування та захист військовими силами та засобами контрольних пунктів в'їзду-виїзду в смузі безпеки вздовж лінії розмежування в межах Луганської і Донецької областей; припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні; охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Крім того, до спеціальних заходів у сферах розвідки, контррозвідки, боротьби з тероризмом та корупцією, інформаційної протидії належать заходи, які передбачають:

– удосконалення механізмів прогнозування й оцінювання джерел, цілей та характеру викликів, ризиків і загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону;

– протидію підривній пропаганді (спеціальним інформаційним операціям іноземних держав проти України), зокрема запобігання намаганням маніпулювати суспільною свідомістю шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації, сприяння формуванню національної ідентичності;

– утворення системи кібернетичної безпеки, протидію кібертероризму, захист від кібератак на об'єкти критичної інформаційної інфраструктури, зокрема у військовій, енергетичній, транспортній, телекомунікаційній та банківській сферах;

– захист державних інформаційних ресурсів, систем електронного врядування, технічного і криптографічного захисту інформації з урахуванням практики країн НАТО та ЄС;

– реформування системи охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом відповідно до стандартів ЄС і НАТО;

– організацію оперативно-службової, оперативно-розшукової,

Цевельов

службово-бойової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності для протидії сепаратистським, екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, які організовують свою протиправну діяльність через державний кордон України;

– підвищення ефективності функціонування розвідувальних, контррозвідувальних органів, зосередження їхньої діяльності на виявленні, запобіганні та нейтралізації зовнішніх викликів і загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону;

– моніторинг ситуацій надзвичайного характеру (випадків міжнародного захоплення заручників, техногенних катастроф, стихійних лих тощо), які загрожують інтересам і безпеці громадян та юридичних осіб України, з опрацюванням конкретних засобів забезпечення їхніх прав, надання сприяння та допомоги;

– формування мережі союзництва як з окремими державами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі у механізмах колективної безпеки) тощо.

Соціальні шляхи передбачають створення з боку держави необхідних норм для військовослужбовців і працівників правоохоронних органів, що гарантовано забезпечують умови для самозабезпечення життєво необхідними благами для задоволення власних потреб; послуг у формі освіти, охорони здоров’я, культурного обслуговування, соціального страхування та забезпечення; надання певної кількості благ і послуг медичного й санаторно-курортного лікування; поліпшення їх фінансового забезпечення. В умовах ведення Україною «гібридної війни», коли для військовослужбовця та працівника правоохоронних органів існує загроза його життю, держава повинна забезпечити соціальний захист цих людей. Тому в цих умовах соціальні шляхи передбачають:

– формування динамічної, гнучкої системи соціального захисту;

– розробку і впровадження в практику нової моделі соціального

Цевельов

страхування;

– удосконалення правової системи щодо захисту та забезпечення реалізації соціальних прав і гарантій військовослужбовців та членів їхніх сімей;

– реформування системи соціальної допомоги, посилення її адресності для поранених і сімей загиблих;

– спрямування бюджетних соціальних видатків на підвищення якості лікування та реабілітації військовослужбовців;

– підвищення доступності та якості послуг освіти й охорони здоров'я;

– удосконалення системи забезпечення військовослужбовців і членів їхніх сімей доступним житлом, створення відповідної програми.

Водночас для тих військовослужбовців і правоохоронців, які будуть залучені до активних дій із захисту територіальної цілісності держави та відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном, держава має запровадити додаткові соціальні гарантії, що дасть упевненість тим особам, які виконуватимуть свій священний обов'язок щодо захисту незалежності та територіальної цілісності держави. Ці заходи державного реагування у сфері соціального захисту передбачають:

– постійний моніторинг і реагування на існуючі проблеми реалізації державних соціальних гарантій особовому складу Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів України, зокрема учасникам АТО;

– поновлення норм Закону України «Про соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей» у повному обсязі [15];

– поширення норми соціального захисту військовослужбовців, які залучаються до відновлення державного кордону та участі з відновлення територіальної цілісності держави;

– визначення додаткових норм грошового забезпечення для військовослужбовців, які залучаються до відновлення державного кордону та участі із захисту територіальної цілісності держави;

Цевельов

– забезпечення реабілітації та лікування осіб, які залучені до відновлення державного кордону та участі з відновлення територіальної цілісності держави;

– залучення міжнародної допомоги з питань лікування, реабілітації та адаптації до мірного життя військовослужбовців, які залучаються до відновлення державного кордону та участі з відновлення територіальної цілісності держави;

– забезпечення членів сімей військовослужбовців, що залучаються до відновлення державного кордону та участі із захисту територіальної цілісності держави робочими місцями у першу чергу, навчанням і місцями у дошкільних закладах.

Тобто соціальні шляхи державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону – це комплекс системних заходів, спрямованих на реалізацію системи морального та матеріального стимулювання військовослужбовців за зразкове виконання покладених завдань, розширення співробітництва з ветеранськими, іншими громадськими організаціями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань допомоги у розв’язанні соціальних проблем, які пов'язані з веденням бойових дій і виконанням завдань з відновлення повного контролю над державним кордоном.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зазначити, якщо реформування державного та військового управління у сфері безпеки державного кордону України не буде ефективно скоординованим, узгодженим та підтриманим політичною волею та спільним баченням усіх гілок державної влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу в питаннях державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації.

Цевельов

3.3. Науково-практичний комплексний підхід до питань відновлення повного контролю над державним кордоном у межах Донецької та Луганської областей

У результаті розв’язаної у 2014 році збройними силами Російської Федерації та підконтрольними їм незаконними збройними формуваннями «гібридної війни» Україною був втрачений контроль над частиною території Донецької і Луганської областей, й відповідно над ділянкою кордону з РФ протяжністю 409 км. по суходолу та близько 50 км. узбережжя Азовського моря [16].

Унаслідок цього на окупованій території створені озброєні угруповання загальною чисельністю близько 30 тис. осіб з можливістю швидкого нарощування бойового та чисельного складу з території Російської Федерації. Відсутність контролю з боку уповноважених органів України над зазначеною ділянкою державного кордону створює передумови для подальшої ескалації конфлікту та не сприяє його вирішенню.

Під час зустрічі керівників країн «Нормандської четвірки» у Мінську в лютому 2015 року було погоджено «Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод» (Мінськ II), пунктом 9 якого передбачено «...відновлення повного контролю над державним кордоном з боку Уряду України усій зоні конфлікту, яке має розпочатися в перший день після проведення місцевих виборів, і завершитися після всеосяжного політичного врегулювання (місцеві вибори в окремих районах Донецької та Луганської областей на підставі Закону України та конституційна реформа) до кінця 2015 року за умови виконання пункту 11 – в консультаціях і за погодженням з представниками окремих регіонів Донецької та Луганської областей в рамках тристоронньої Контактної групи» [3].

Важливість виконання зазначеного заходу було підкреслено Президентом України за результатами зустрічі керівників країн «Нормандської четвірки» 2 жовтня 2015 року в Парижі.

Цевелюв

У пункті 17 Воєнної доктрини України, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 року №555/2015, ліквідація не передбачених законом збройних формувань та відновлення повного контролю державного кордону України визначено як одне з основних завдань воєнної політики України у найближчий час і середньостроковій перспективі [7].

На виконання доручення Президента України з метою врегулювання ситуації на сході України, забезпечення поетапного виконання завдань у зоні проведення антитерористичної операції, недопущення розповсюдження зони конфлікту на іншу територію України, надійного контролю за рештою ділянок українсько-російського державного кордону та відновлення повного контролю над державним кордоном визначені основні напрями, як:

– політико-дипломатичні (переговори в «нормандському форматі» та в рамках Тристоронньої контактної групи; внесені зміни до нормативних актів з питань режиму та інші);

– організаційні (створення угруповання сил і засобів АТО; сил і засобів Сил спеціальних операцій; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та обласні і районі військово-цивільні адміністрації);

– економічні (санкції проти підприємств та компаній, що можуть здійснювати заходи фінансування тероризму; торговельна блокада тимчасово окупованих територій тощо);

– та інформаційні (протидія пропаганді та відновлення теле- і радіомовлення України на окуповані території тощо).

Для реалізації визначених напрямів і впровадження нових військових, правових заходів пропонується науково-практичний комплексний підхід до питань відновлення повного контролю над державним кордоном у межах Донецької та Луганської областей.

1. Ініціювання переговорів під егідою ОБСЄ щодо започаткування нових спільних форм несення служби по лінії розмежування сторін, створення нових передових патрульних баз (постів) Спільної моніторингової місії ОБСЄ

Цевельов

як по лінії зіткнення, так і в окремо окупованих районах Донецької та Луганської областей.

2. Продовження заходів з ініціювання введення в окремих районах Донецької і Луганської областей Поліцейської місії ОБСЄ. Поширення мандата місії ОБСЄ щодо її участі у відновленні та охороні тимчасово неконтрольованої ділянки кордону [17].

3. Опрацювання (під координацією РНБО України та за участі інших центральних органів виконавчої влади)Стратегії(Концепції) деокупації окремих районів Донецької та Луганської областей і повного відновлення контролю над державним кордоном України, яку затвердити Указом Президента України. Окремо розробити Стратегію (Концепцію) щодо деокупації Автономної Республіки Крим, яку також затвердити Указом Президента.

4. З метою їх імплементації розпочати роботу над розробкою Державних цільових програм деокупації окремих районів Донецької, Луганської областей та півострова Крим і повного відновлення контролю над державним кордоном України із залученням основних суб'єктів її виконання під загальним керівництвом Уряду України.

5. Забезпечення діяльності угруповання сил і засобів Збройних Сил, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України та інших складових Сектору безпеки і оборони на лінії розмежування сторін у районі проведення АТО та на адміністративній межі з окупованим Кримом, недопущення переміщення через лінію зіткнення та адміністративну межу осіб, причетних до терористичної діяльності, зброї, боєприпасів, вибухівки та інших засобів терору. Організація режимних заходів та створення резервів для виконання спеціальних поліцейських завдань в окремих районах Донецької та Луганської областей.

6. Створення і доукомплектування бойових резервів Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України та їх підготовка до відновлення контролю над неконтрольованими ділянками українсько-російського державного кордону.

Цевельов

7. Введення на законодавчому рівні та запровадження смуги безпеки вздовж лінії зіткнення сторін у районі проведення АТО та на адміністративній межі з окупованим Кримом до 20 км у глиб з кожної сторони. Відведення всіх озброєних формувань, передавши функції лише правоохоронним органам у взаємодії з Поліцейською місією ОБСЄ (Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ).

8. Інженерне облаштування смуги безпеки вздовж лінії зіткнення та на адміністративній межі з окупованим Кримом, зокрема створення системи інженерних споруд, облаштування місць несення служби та опорних пунктів підрозділів Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Національної поліції України.

9. Проведення роззброєння та розформування незаконних військових формувань, забезпечення публічного порядку і громадської безпеки.

10. Відновлення діяльності органів самоврядування в районах, що прилягають до лінії зіткнення в смузі безпеки з обох сторін за українським законодавством.

11. Розпочати заходи з відновлення інфраструктури, економіки, соціальної сфери та роботи засобів масової інформації в районах, що прилягають до лінії розмежування сторін та знаходяться у смузі безпеки. Створення умов для підвищення рівня зайнятості місцевого населення.

12. Забезпечення взаємодії та координації діяльності державних органів, здійснення спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії правопорушенням у смузі безпеки та на адміністративній межі з окупованим Кримом.

13. Проведення заходів контрпропаганди в окремих районах Донецької та Луганської областей і в окупованому Криму, а також заходів, спрямованих на патріотизм, любов до Вітчизни, добросусідські відносини та родинні зв’язки.

14. У разі досягнення певних умов, що підтверджують тенденцію до відновлення юрисдикції України (діяльність Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, Поліцейської місії ОБСЄ), доцільно:

Цевельов

– запровадження більш сприятливих умов для перетину лінії зіткнення та адміністративної межі з окупованим Кримом громадянами України та іншими особами. Удосконалення та побудова нових контрольних пунктів в'їзду-виїзду, доріг, під'їзних шляхів і сервісних зон;

– поновлення руху пасажирських і вантажних перевезень між тимчасово окупованими територіями України;

– поновлення економічних зв'язків між підприємствами та суб'єктами підприємницької діяльності.

Звичайно, запровадження визначених шляхів із стабілізації обстановки на сході України та повного відновлення контролю над державним кордоном з Російською Федерацією повинно відбуватися за виконання певних умов, а саме:

– припинення збройного протистояння на сході України;

– повного відведення озброєння понад 100 мм від межі зіткнень (часткове роззброєння);

– реалізації політичних домовленостей про врегулювання збройного конфлікту мирним шляхом;

– повного контролю незалежними міжнародними організаціями за процесом відновлення;

– проведення місцевих виборів за українським законодавством;

– сприяння з боку керівництва Російської Федерації.

Відповідно до реалізації напрямів забезпечення відновлення територіальної цілісності держави та відновлення безпеки на державному кордоні одним із шляхів є опрацювання проекту нормативного акта, а саме:

Плану поетапного виконання завдань щодо відновлення повного контролю над українсько-російською ділянкою державного кордону в межах окремих районів Донецької і Луганської областей. Розробка моделей службово-бойової діяльності Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Національної поліції України на відновлених ділянках державного кордону. Опрацювання під керівництвом Уряду України та координацією Ради національної безпеки і оборони України Державної цільової

Цевельов

програми відновлення повного контролю над українсько-російською ділянкою державного кордону в межах окремих районів Донецької і Луганської областей з відповідними розрахунками.

Виходячи з аналізу обстановки та загроз, заходи з відновлення системи охорони тимчасово неконтрольованої ділянки українсько-російського державного кордону в межах Донецької та Луганської областей пропонуємо провести у три етапи.

Перший етап (організаційний), в ході якого необхідно забезпечити виконання основних заходів.

1. Однією з умов відновлення контролю над кордоном має бути досягнута політична домовленість між сторонами конфлікту щодо:

– повернення під контроль Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Державної фіскальної служби України зазначеної ділянки кордону, створення вздовж неї смуги безпеки (до 20 км) і виділення земельних ділянок для облаштування прикордонної інфраструктури (рокадної дороги, створення системи дистанційного спостереження і контролю, облаштування місць базування прикордонних підрозділів (поза межами населених пунктів), відновлення інфраструктури пунктів пропуску та умов щодо їх функціонування тощо);

– визначення механізму переміщення органів управління та підрозділів Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Державної фіскальної служби України через територію окремих неконтрольованих на сьогодні районів Донецької та Луганської областей, гарантування їх безпеки та всебічного забезпечення під час виконання завдань;

– відновлення функціонування органів державної влади, у т.ч. судової гілки, органів місцевого самоврядування;

– участі ОБСЄ в процесі відновлення охорони та безпосередній охороні зазначеної ділянки кордону.

2. Через значний обсяг фінансування відповідних заходів необхідно затвердити Державну цільову програму щодо відновлення системи охорони

Цевельов

тимчасово неконтрольованої ділянки українсько-російського державного кордону в межах Донецької та Луганської областей, зокрема ініціювати проекти міжнародної технічної допомоги відновлення охорони українсько-російського державного кордону в межах Донецької та Луганської областей.

3. Прийняти рішення щодо чіткого визначення повноважень Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Державної фіскальної служби України у смузі безпеки, зокрема:

– Державна прикордонна служба України – прикордонний контроль та пропуск осіб і транспортних засобів у відновлених пунктах пропуску;

– Державна фіскальна служба України – митний контроль у відновлених пунктах пропуску;

– Державна прикордонна служба України та Національна гвардія України – контроль за підтриманням режиму кордону та прикордонного режиму поза пунктами пропуску;

– Національна гвардія України – виконання завдань оборони та прикриття загрозливих напрямків.

4. Провести комплексне планування, здійснити розрахунки та інші підготовчі заходи для відновлення охорони тимчасово неконтрольованої ділянки українсько-російського державного кордону.

5. Забезпечити дотримання режиму припинення вогню та підтримання відповідного режиму вздовж лінії розмежування і в межах визначених дорожніх коридорів.

Другий етап (підготовчий), на якому передбачаємо наступне – Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України та Державній фіскальній службі України спільно з експертами ОБСЄ планується провести:

1. Рекогносцировку маршрутів, переміщення через тимчасово неконтрольовану територію, меж смуги безпеки вздовж кордону, місць дислокації органів управління та підрозділів, районів ділянок її інженерного облаштування, порядку і способів виконання завдань.

Цевельов

2. Інженерну розвідку та розмінування місцевості в смузі безпеки, у т.ч. пунктів пропуску.

3. Відновити інфраструктуру пунктів пропуску:

– у першу чергу – 6 міжнародних пунктів пропуску для автомобільного сполучення, з них – 3 в Луганській області *(«Должанський – Новошахтинськ», «Червонопартизанськ – Гуково», «Ізварине – Донецьк»)* із в Донецькій області *(«Маринівка – Куйбишево», «Новоазовськ – Весело-Вознесенка», «Успенка – Матвєєв Курган»*);

– у другу чергу – 2 міжнародні пункти пропуску для залізничного сполучення *(«Червона Могила – Гуково», «Іловайськ»).*

4. Створити інфраструктуру для місць базування органів управління та підрозділів – Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Державної фіскальної служби України, створити систему їх всебічного забезпечення, безпосередньої охорони та оборони.

5. Закріпити у правовому полі досягнуті домовленості та гарантії безпеки для персоналу Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та Державної фіскальної служби України.

6. Прийняти відповідні акти Президента України та Уряду щодо відновлення функціонування пунктів пропуску в межах Донецької та Луганської областей.

7. Поширити мандат місії ОБСЄ на всі питання, які стосуються відновлення та охорони тимчасово неконтрольованої ділянки кордону, у т.ч. щодо координації залучення міжнародної технічної допомоги.

У ході цього етапу контроль над державним кордоном можна буде здійснити шляхом проведення спільних заходів з РФ під егідою ОБСЄ із завданням – контролю переміщення з території РФ осіб, транспортних засобів і вантажів [17].

Для цього треба створити дев’ять прикордонних відділень на російській території. Переміщення організувати та здійснити по території Росії через пункти пропуску для автомобільного сполучення на українсько-російському

Цевельов

державному кордоні «Мілове» (Україна) – «Черткове» (РФ).

8. Ініціювати перед Міністерством закордонних справ України питання про створення в рамках Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на сході держави п’ятої підгрупи з відновлення контролю за державним кордоном із обов’язковим залученням до її складу керівництва Державної прикордонної служби.

Продовжити діяльність Представництва України при міжнародних організаціях (у Відні та Департаменту транснаціональних загроз Секретаріату ОБСЄ) із реалізацією наших пропозицій щодо переговорного процесу (під егідою ОБСЄ із залученням представників України та РФ) із започаткування спільних форм охорони неконтрольованої ділянки кордону в рамках діяльності Національних координаторів ОБСЄ з питань прикордонної безпеки та менеджменту.

Третій етап (практичний), у ході якого провести такі заходи:

1. Висунення та розгортання підрозділів у визначених районах. Організація їх всебічного забезпечення.

2. Організація системи управління та зв’язку.

3. Організація охорони державного кордону, функціонування пунктів пропуску, взаємодії між Державною прикордонною службою України, Національною гвардією України та Державною фіскальною службою України, місією ОБСЄ, миротворчим контингентом ООН, а також з місцевими органами влади.

4. Завершення заходів з інженерного облаштування смуги безпеки, зокрема рокадної дороги, спостережних веж, оборонних споруд у місцях несення служби тощо.

5. Завершення відновлення системи охорони кордону та початок практичного несення служби.

Виконання практичного етапу можливе в разі отримання згоди новообраних адміністрацій Луганської та Донецької областей (в результаті місцевих виборів) на забезпечення Державної прикордонної служби України,

Цевельов

Національної гвардії України та Державної фіскальної служби України охорони державного кордону із РФ.

Однією з умов виконання шляхів відновлення територіальної цілісності держави та відновлення державного кордону є залучення міжнародних організацій під егідою ОБСЄ та запровадження озброєної Поліцейської місії в прикордонних районах неконтрольованої ділянки державного кордону [18].

Залучення озброєної Поліцейської місії ОБСЄ до процесу відновлення юрисдикції України в окремих окупованих районах Донецької та Луганської областей передбачає, що Поліцейська місія буде виконувати завдання в повному обсязі з контролю за державним кордоном на ділянці, яка на сьогодні не контролюється Україною, загальною протяжністю 409,3 км шляхом:

– здійснення пропуску через державний кордон у встановленому порядку осіб, транспорту і вантажів через визначені пункти пропуску;

– спостереження за місцевістю вздовж лінії державного кордону стаціонарними постами спостереження (з позицій пунктів пропуску через державний кордон);

– моніторингу ситуації у прикордонні складом мобільних груп і роботи з населенням;

– припинення виявлених порушень з метою недопущення переміщення озброєних осіб, військової техніки та вантажів силами наявних резервів.

Передбачається обов’язкова присутність поліцейських ОБСЄ в автомобільних контрольних пунктах в’їзду-виїзду вздовж лінії зіткнення для виконання завдань спільно з підрозділами Державної прикордонної служби. Діяльність Поліцейської місії пропонуємо здійснювати з патрульних баз та офісів, що будуть розташовані в безпосередньої близькості до лінії державного кордону та в пунктах пропуску через державний кордон. Таке розміщення офісів основних та передових патрульних баз Поліцейської місії ОБСЄ дасть змогу в подальшому використати їх як бази для розгортання органів і

Цевельов

підрозділів Державної прикордонної служби та Державної фіскальної служби України.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне винести зазначені науково-практичні пропозиції щодо відновлення повного контролю над державним кордоном у межах Донецької та Луганської областей на розгляд Кабінету Міністрів України. Проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей представлений у додатку Г.

Цевельов

Висновки до розділу 3

У розділі зазначається, що невизначеність щодо структури, цілей і завдань системи забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону України, чіткого порядку взаємодії її суб'єктів у мирний час і у кризовий період російської агресії є суттєвими перешкодами для формування та реалізації ефективної політики державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

За результатами аналізу сучасної міжнародної, суспільно-політичної, дипломатичної та військової ситуації на державному кордоні України нами встановлено пріоритетні напрями вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах російської агресії, які передбачають реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України, удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону України із врахуванням нових загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону, зокрема агресії Російської Федерації проти України, розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування.

Наголошено, що вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України полягає в опрацюванні нових шляхів формування стратегічних напрямів реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України, що передбачає зміцнення обороноздатності й забезпечення прикордонної безпеки України, взаємодію з Головним ситуаційним центром РНБО України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони з метою протидії реальним і потенційним воєнним загрозам державному суверенітету, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни», та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного

Цевельов

кордону України, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій.

Запропоновано політичні, військові та соціальні шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації. Розкрито зміст вищезазначених шляхів.

Розроблено проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Цевельов

Список використаних джерел до розділу 3

1. Горбулін В. «Чорна діра» : нескінченний тупик урегулювання [Електронний ресурс] / В. П. Горбулін. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/chorna-dira-neskinchenniy-tupik-uregulyuvannya-_.html.

2. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. [Електронний ресурс] / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2002 р. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 червня 2014 р. «Про План Президента України з мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20 червня 2014 р. № 548. – Режим доступу : http://24ua.me/poroshenko-p-dpisav-ukaz-pro-real-zac-yu-mirnogo-planu.

4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 вересня 2014 р. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18125.html.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 верес. 2014 р. «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави» та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 листопада 2014 р. № 842/2014. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18396.html.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/287/2015.

Цевельов

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 верес. 2015 р. «Про Воєнну доктрину України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № № 555/2015. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.

8. Стратегія розвитку України: теорія і практика. / За ред. О. С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.

9. Цевельов О.Є. Вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону в умовах ведення «гібридної війни»/ О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 16. – С. 109–112.

10. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.

11. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 червня 2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15.

12. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2015 р. № 1189-р – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm.

13. Гі Мун. Вирішити кризу в Україні можна лише дипломатичним шляхом [Електронний ресурс] / Гі Мун. – Режим доступу: http://zik.ua/ua/news/2014/09/02/gensek_oon_vyrishyty_kryzu_v_ukraini_mozhna_lyshe_dyplomatychnym_shlyahom_519640.

14. Балюк Н. Путін стане зговірливим, коли Україна буде озброєна! [Електронний ресурс] / Н. Балюк // Газета «Високий замок online». – 2015. – 5 березня №8 – Режим доступу : http://www.wz.lviv.ua/blogs/baliuk/130609.

15. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей[Електронний ресурс] : Закон України від 20 грудня 1991 № 2011-XII– Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2011-12.

Цевельов

16. Державна прикордонна служба України [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.pvu.gov.ua.

17. Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine, Official Journal of the European Union, L229, 31 July 2014.

18. Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) [Електронний ресурс] : Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.osce.org.

Цевельов

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та вирішено актуальне завдання щодо науково-теоретичного обґрунтування механізмів державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, проаналізовано їх сучасний стан і розроблено науково-практичні рекомендації органам державної влади (військово-цивільним адміністраціям) щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Реалізовані мета і завдання дослідження дають підстави сформулювати такі висновки та рекомендації.

1. Проведений аналіз наукових праць з питань державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України дав змогу встановити певні характерні її особливості, зокрема: безпека державного кордону України є невід'ємною складовою національної безпеки України, яка спрямована на формування сприятливих умов для забезпечення національних інтересів держави на кордоні, забезпечення його недоторканності та територіальної цілісності держави; головною метою безпеки державного кордону України є створення ефективної системи захисту національних інтересів у прикордонній сфері, спрямованої як на мінімізацію, так і на нейтралізацію транскордонних глобальних викликів і загроз на державному кордоні; об'єктами прикордонної безпеки є права й свободи людини, конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність України та недоторканність її державних кордонів, економічні, політичні та військові інтереси держави; суб'єктами прикордонної безпеки є органи державної влади, до компетенції яких належать питання забезпечення національної безпеки на державному кордоні України, органи місцевого самоврядування, громадські організації і громадяни України.

Зазначено, що реагування на сучасні виклики та загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Росії проти України, послідовного входження України у світову

Цевельов

економічну і політичну систему та активність внутрішньополітичних демократичних перетворень потребує реформування державного управління та системи забезпечення національної безпеки й формування принципово нової системи забезпечення безпеки державного кордону України. Ця система має відповідати масштабам існуючих викликів і загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону, бути дієва інтегрованою в систему міжнародної безпеки як її невід'ємна складова.

Визначено, що державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України – це системна діяльність державних органів, посадових осіб, об'єднаних єдиними цілями та завданнями на основі використання сукупності механізмів щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, спрямованих на захист суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захисту національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, забезпечення розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України та відновлення державного кордону на всій території України.

2. Визначено та охарактеризовано механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, зокрема організаційний механізм, політичний механізм, правовий механізм, фінансово-економічний механізм, військовий (правоохоронний) механізм; інформаційно-психологічний (ідеологічний) механізм та мотиваційний механізм.

Організаційний механізм – це система певних інструментів, методів, засобів, важелів і заходів, яка спрямована на запобігання та нейтралізацію потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України шляхом: реформування системи забезпечення

Цевельов

національної безпеки України; удосконалення системи державного та військового управління в умовах реформування сектору безпеки і оборони України; забезпечення взаємодії з Головним ситуаційним центром РНБО України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони; вдосконалення бюджетної політики України у сфері безпеки і оборони на основі законодавчого підвищення норм фінансування сил безпеки і оборони; удосконалення та розвиток системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України тощо.

Політичний механізм – це комплекс політико-дипломатичних заходів, який спрямований на створення сприятливих внутрішньо-, зовнішньополітичних умов для потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України та реалізується шляхом: забезпечення політичної підтримки України з боку Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу; залучення до активного співробітництва впливових міжнародних організацій, у т.ч. ООН, ОБСЄ, Ради Європи; отримання від міжнародного співтовариства додаткових гарантій щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України; залучення політичної, військової, гуманітарної та іншої підтримки України з боку ЄС та США; розробки та імплементації міжнародних проектів та програм, спрямованих на забезпечення безпеки українсько-російського державного кордону; організації переговорного процесу щодо розширення формату Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ тощо.

Правовий механізм – це система законодавчих і нормативно-правових норм, встановлених та забезпечених міждержавними договорами між Україною та сусідніми державами, щодо питань забезпечення безпеки державного кордону України, і реалізується шляхом: підготовки та укладення міждержавних договорів про спільний державний кордон, а також про режим спільного державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань; врегулювання питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та дотримання його режиму на

Цевельов

підставі усталених принципів міжнародного права; дотримання усталених принципів і норм міжнародного права, а також забезпечення верховенства права під час підготовки та укладення міждержавних договорів між Україною та іншими сусідніми державами про спільний кордон; правового регулювання питань функціонування пунктів пропуску на спільному державному кордоні, розвитку прикордонної інфраструктури та охорони довкілля; узгодження правових норм з питань утримання лінії державного кордону, прикордонних знаків і прикордонної інфраструктури тощо.

Фінансово-економічний механізм – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів держави з метою забезпечення її обороноздатності та готовності всіх елементів сектору безпеки і оборони до виконання завдань у будь-яких умовах обстановки.

Військовий (правоохоронний) механізм – це комплекс військових (правоохоронних) заходів, що спрямований на запобігання та нейтралізацію потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону та реалізується шляхом: організації оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової діяльності для протидії сепаратистським, екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, які організовують свою протиправну діяльність на державному кордоні; протидії спробам незаконної зміни проходження лінії українсько-російського державного кордону та забезпечення єдиного юридичного титулу кордону з Російською Федерацією на всій його протяжності; підготовки сил безпеки та оборони до ефективного стримування Російської Федерації від подальшого застосування воєнної сили відносно України; оперативного плану реагування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів на військову агресію тощо.

Інформаційно-психологічний (ідеологічний) механізм – це комплекс заходів держави, спрямованих на забезпечення стану захищеності (інтелектуальної, соціально-політичної, морально-етичної) суспільства, за допомогою яких досягається нормальне функціонування та гармонійний

Цевельов

розвиток держави незалежно від наявності внутрішніх і зовнішніх інформаційно-психологічних впливів.

Мотиваційний механізм – це сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, які зацікавлюють людину до здійснення певної діяльності з метою задоволення потребі реалізації своїх інтересів.

3. Виявлено проблемні питання державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України, зокрема: недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо організації оперативно-службової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності у сфері забезпечення безпеки державного кордону України; наявність некваліфікованих керівних кадрів в органах державної влади України, що залучаються до виконання завдань із забезпечення прикордонної безпеки, які володіють старими уявленнями про способи державного та військового управління у сфері безпеки державного кордону України; пасивність влади щодо проведення люстрації в органах сектору безпеки і оборони України; низька ефективність системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України; відсутність взаємодії органів державної влади України з питань забезпечення національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в умовах зовнішньої агресії; недостатня ефективність діяльності профільних і загальної компетенції органів державної влади, які безпосередньо залучаються до виконання завдань реалізації державної політики забезпечення прикордонної безпеки України; низька ефективність оборонного, стратегічного планування та кризового управління у сфері безпеки державного кордону України; відсутність системи виявлення загроз національним інтересам, стратегічного аналізу, моделювання та вироблення управлінських рішень; відсутність дієвого демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України; низький рівень довіри громадян України до правоохоронних органів; незадовільний соціальний захист; низька ефективність системи запобігання та протидії корупції тощо.

Цевельов

4. Установлено джерела наявних і можливих загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону та розкрито їх зміст.

Серед наявних і можливих загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону є:намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України; загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних претензій до України; незаконне перетинання державного кордону України великою кількістю населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України; загроза нападу на персонал та об’єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов’язків з охорони державного кордону; незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними; незаконне або неконтрольоване ввезення агітаційної літератури, магнітних носіїв, апаратури антидержавного, терористичного, сепаратистського, націоналістичного екстремістського змісту; незаконне або неконтрольоване перетинання державного кордону особами або групами осіб поза пунктами пропуску через державний кордон; використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів чи без документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон; неможливість або протидія виконанню законних функцій Державної прикордонної служби України на державному кордоні та прикордонних районах через незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування; зміна проходження лінії державного кордону через надзвичайні події природного та техногенного характеру; незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) через державний кордон товарів, вантажів без митного та інших видів контролю; руйнування об’єктів

Цевельов

Державної прикордонної служби України, забруднення території, на якій знаходяться об'єкти та персонал через надзвичайні події природного та техногенного характеру; незаконне та неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; незаконне втручання в службову діяльність Державної прикордонної служби України, використовуючи технічні засоби прослуховування, спостереження та телекомунікаційних засобів, мереж; низьке технічне та матеріальне забезпечення Державної прикордонної служби, відсутність новітніх систем і засобів охорони державного кордону; створення злочинних угруповань, які здійснюють свою діяльність на державному кордоні тау межах прикордонних районів і спроби втягування персоналу Державної прикордонної служби у протиправну діяльність; озброєні та неозброєні провокації на державному кордоні з метою втягування України в регіональні конфлікти.

5. Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в контексті можливості його використання в Україні, який свідчить, що її пріоритетним завданням є забезпечення територіальної недоторканності й непорушності державних кордонів шляхом: недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону на місцевості, протидії територіальним претензіям з боку сусідніх держав; організації захисту та охорони державного кордону наявними дипломатичними заходами або (правоохоронними, військовими) силами і засобами; запобігання та протидії транскордонній організованій злочинності, насамперед міжнародному тероризму, незаконній міграції, контрабанді зброї і боєприпасів; захисту населення прикордонних регіонів від злочинів транскордонної спрямованості та ін.

Розглянуто та охарактеризовано декілька видів безпекових заходів щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону, а саме: тільки

Цевельов

військовими силами та засобами однією із держав; спільними зусиллями із суміжними державами; наднаціональним органом з питань забезпечення прикордонної безпеки.

6. Запропоновано пріоритетні напрями та визначено шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації. Зокрема пріоритетні напрями передбачають реформування системи державного управління у сфері безпеки державного кордону України; удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державного кордону України із урахуванням нових загроз національній безпеці України, зокрема агресії Російської Федерації проти України; розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування.

Визначено політичні, військові та соціальні шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах агресії Російської Федерації.

Політичні шляхи передбачають комплекс політико-дипломатичних заходів для поглиблення зв'язку України з політикою ЄС та НАТО, забезпечення рамок для посиленого політичного діалогу у сфері міжнародної і регіональної безпеки, з метою збереження і зміцнення миру та стабільності в регіональному та міжнародних вимірах, забезпечення повноправної участі України в міжнародних безпекових організаціях, які спрямовані на реалізацію стратегічного курсу України на європейську інтеграцію, посилення співробітництва у сфері безпеки державних кордонів.

Військові шляхи передбачають комплекс системних воєнних і спеціальних заходів, що запроваджуються органами державного управління, зокрема силами безпеки та оборони України для ведення бойових дій у рамках проведення АТО з метою відновлення контролю над частиною українсько-російського державного кордону, яка була тимчасово захоплена терористичними та екстремістськими організаціями; розгортання, забезпечення функціонування та захист військовими силами та засобами контрольних пунктів в'їзду-виїзду в

Цевельов

смузі безпеки вздовж лінії розмежування в межах Луганської і Донецької областей; припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні; охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Соціальні шляхи передбачають комплекс системних заходів, спрямованих на реалізацію системи морального та матеріального стимулювання військовослужбовців за зразкове виконання покладених завдань, розширення співробітництва з ветеранськими, іншими громадськими організаціями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань допомоги у розв'язанні соціальних проблем, які пов'язані з веденням бойових дій та виконанням завдань з відновлення повного контролю над державним кордоном.

7. Розроблено авторський проект Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей, метою якої є реалізація стратегічних завдань національної безпеки, спрямованих на повне відновлення контролю над українсько-російським кордоном у межах Донецької та Луганської областей, створення умов для локалізації та нейтралізації воєнно-політичної кризи у східних і південних регіонах України.

Зазначений авторський проект Концепції доцільно запропонувати для розгляду Раді національної безпеки і оборони України як органу стратегічного управління національною безпекою, що координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, який має рекомендувати наведені вище ініціативи Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень.

Цевельов

ДОДАТКИ

Додаток А

Список опублікованих праць за темою дисертації

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Цевельов О. Є. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України [Електронний ресурс] / О.Є. Цевельов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 9. – Режим доступу до журналу: http://www.dy.nayka.com.ua.

2. Цевельов О. Є., Жук С.М. Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України у системі національної безпеки / О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 10. – С. 88–90.

3. Цевельов О. Є. Наукові підходи до визначення загроз національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 11. – С. 109–112.

4. Цевельов О. Є. Вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону в умовах ведення «гібридної війни»/ О. Є. Цевельов // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 16. – С. 137–142.

5. Цевелев О. Е. Анализ механизмов государственного реагирования в вопросах реализации совместных проектов международной технической помощи в сфере безопасности государственной границы / О. Е. Цевелев // Проблемы управление. Научно-практический журнал Академии Управления при Президенте РБ – 2017. – № 3 (65). – С. 162–168.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

6. Цевельов О. Є. Прикордонна безпека – невід’ємна складова національної безпеки України / О. Є. Цевельов // Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє : матеріали X міжнарод. наук.-практ. конф. (21 листоп. 2014 р.). – К. : Військ. ін-т Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2014. – С. 305.

Цевельов

7. Цевельов О. Є. Обґрунтування необхідності запровадження системи індикаторів прикордонної безпеки України / О. Є. Цевельов // Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України : VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (10 грудня 2015 р.) / Держ. прикордон. служба України ; Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. – С. 69–70.

8. Цевельов О. Є. Реальні та потенційні загрози національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності : матеріали щоріч. Всеукр наук.-практ. конф. за між нар. участю. (Київ, 26 травня 2017 р.) : у 5 ч. / за аг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2017. – Ч. 1. : Оцінка якості державної політики. – С. 161–163.

9. Цевельов О. Є. Основи державної політики у сфері забезпечення прикордонної безпеки України/ О. Є. Цевельов // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: [Електронний ресурс] : матеріали VIII Міжнар. наук. Інтернет-конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 26 трав. 2017 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 222 с.

10. Цевельов О. Є. Правові механізми державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону / О. Є. Цевельов //Стратегічні напрями соціально-економічного розвитку держави в умовах глобалізації : матеріали IIIМіжнарод. наук.-практ. конф. (22–23 верес. 2017 р.)– Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2017. – 257–261 с.

Праці, опубліковані в інших виданнях

11. Цевельов О. Є. Аналіз механізмів державного реагування на сучасні загрози у сфері безпеки державного кордону: етапи їх формування й реалізації / О. Є. Цевельов // Наука і оборона. – 2017. – № 2 – С. 31–36.

Цевельов

Додаток Б

Акти та довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
генерал-майор О. Шинкарук
«20» червня 2017 року

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління
Цевельова Олега Євгеновича

Комісія у складі: голови комісії – заступника ректора (проректора) Національної академії з наукової роботи, доктора військових наук, професора полковника Кириленка В. А., начальника навчального відділу, доктора технічних наук, професора полковника Боровика О. В., професора кафедри прикордонної безпеки, кандидата педагогічних наук, доцента полковника Дем'янюка Ю. А. підтверджує цим актом те, що теоретичні розробки та практичні напрацювання дисертаційного дослідження на тему: «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України» Цевельова Олега Євгеновича використані в обґрунтуванні теоретичних положень, висновків при виконанні науково-дослідної роботи «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (шифр 217-0086 І) Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, щодо забезпечення безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України та спрямовані на побудову системи охорони державного кордону на східній і південній ділянках з урахуванням реальних та потенційних воєнних загроз, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни»;

створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону;

удосконалення системи аналізу ризиків, запровадження сучасних технологій для проведення послідовної багатоаспектної оцінки обстановки на державному кордоні, прогнозування її розвитку на всіх рівнях управління.

Дисертантом запропоновано пріоритетні напрями та шляхи вдосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері

безпеки державного кордону України в умовах військової агресії Російської Федерації.

Результати дослідження впроваджено в освітній процес Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького. Зокрема при вивчені слухачами першого року навчання факультету підготовки керівних кадрів кваліфікації магістр безпеки державного кордону навчальної дисципліни «Прикордонна безпека України» та курсантів першого рівня вищої освіти першого та другого років навчання кваліфікацій бакалавр з правоохоронної діяльності, бакалавр права, офіцер управління основними підрозділами органів охорони державного кордону навчальної дисципліни «Основи прикордонної безпеки».

Отримані результати наукових досліджень опубліковані у фахових виданнях України.

Голова комісії:

Заступник ректора (проректор) Національної академії з наукової роботи, доктор військових наук, професор полковник — В. А. Кириленко

Члени комісії:

Начальник навчального відділу, доктор технічних наук, професор полковник — О. В. Боровик

Професор кафедри прикордонної безпеки, кандидат педагогічних наук, доцент полковник — Ю. А. Дем'янюк

АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

(Адміністрація Держприкордонслужби)

01601, Київ - 601, вул. Володимирська, 26, тел.: (044) 235-11-00, факс: (044) 239-84-80
E-mail:adpsu@dpsu.gov.ua, www.dpsu.gov.ua

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший заступник Голови Державної прикордонної служби України
генерал-лейтенант
В. Серватюк
«06» червня 2017 року

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління зі спеціальності 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку Цевельова Олега Євгеновича

Комісія у складі: голови комісії директора Департаменту охорони державного кордону Адміністрації Державної прикордонної служби України, кандидата наук з державного управління, генерал-майора Махнюка А.В. та **членів комісії:** заступника начальника управління Департаменту персоналу, кандидата наук з державного управління, полковника Нікіфаренка В.С.; старшого офіцера управління Департаменту аналізу та оцінки інформації, кандидата наук з державного управління, підполковника Деркач О.В., першого заступника начальника Головного центру управління службою, кандидата наук з державного управління, полковника Кукіна І.В.

підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Цевельова Олега Євгеновича за темою «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України» впроваджені в практичну діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України під час реалізації Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України щодо створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, зокрема у процесі:

– побудови системи охорони державного кордону на східній та

південній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних та терористичних загроз, зокрема автором розроблено та запропоновано проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції з відновлення контролю над державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей України» та Програми Уряду з відновлення контролю над державним кордоном;

– з урахуванням можливостей та готовності Державної прикордонної служби опрацьовано пропозиції щодо плану відновлення контролю над державним кордоном у межах окремих районів Донецької та Луганської областей з відповідними практичними розрахунками;

– запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, а саме узагальнення зарубіжного досвіду реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону у контексті можливості його використання в Україні.

Голова комісії:	генерал-майор	А. Махнюк
Члени комісії:	полковник	В. Нікіфоренко
	підполковник	О. Деркач
	полковник	І. Кукін

СЕКРЕТАРІАТ
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

7111/0/2-17 від 14.08.17

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Цевельова Олега Євгеновича
у правозастосовну і нормотворчу діяльність
Секретаріату Кабінету Міністрів України

До Департаменту з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції Секретаріату Кабінету Міністрів України надійшли матеріали дисертаційного дослідження Олега Євгеновича Цевельова, присвячені питанням державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України.

Пропозиції, висловлені у висновках дослідження, та надіслані нам до розгляду, є актуальними та своєчасними, особливо у контексті реформування вітчизняного законодавства у сфері безпеки державного кордону та обороноздатності держави, зокрема у процесі:

– побудови системи охорони державного кордону на східній та південній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних та терористичних загроз;

– з урахуванням можливостей та готовності Державної прикордонної служби опрацьовано пропозиції щодо плану відновлення контролю над державним кордоном у межах окремих районів Донецької та Луганської областей з відповідними практичними розрахунками;

– запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, а саме узагальнення зарубіжного досвіду реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону у контексті можливості його використання в Україні.

Окремої уваги заслуговують пропозиції О.Є. Цевельова щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України. Зокрема, підтримуємо пропозицію про доцільність підготовки проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції з відновлення контролю над державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей України», тексту Концепції та Програми Уряду з відновлення контролю над

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, тел.: (044) 256 7624, телефакс: (044) 254 0584

державним кордоном. Опрацювання запропонованих документів сприятимуть підготовки держави та міністерств і відомств, Збройних Сил, військових формувань й правоохоронних органів України до виконання заходів відновлення повного контролю над державним кордоном та покращення стану його захищеності.

Не менш цікавим, з точки зору роботи Уряду з міжнародними організаціями є висунуті автором пропозиції залучення до підготовки та проведення заходів з відновлення контролю над державним кордоном міжнародної технічної допомоги розвинутих країн світу та активної співпраці з міжнародними організаціями з безпеки миру. Підтримується пропозиція щодо розширення Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ на всю територію Донецької і Луганської областей разом з підрозділами Державної прикордонної служби України.

Напрацювання, ідеї та конкретні пропозиції, озвучені в рамках дисертаційного дослідження О.Є. Цевельова можуть бути використані під час здійснення правотворчої, експертної та аналітичної діяльності Департаменту з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Директор Департаменту
з питань безпеки, оборони,
діяльності органів юстиції
та запобігання корупції
Секретаріату Кабінету Міністрів України
к. психол. н., професор **Пригунов П.Я.**

СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
ДЕПАРТАМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКУМЕНТООБІГУ, КОНТРОЛЮ ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
№ 2

«14» серпня 2017 р.

Підпис Пригунова П.Я.
засвідчую
Заступник директора Департаменту
забезпечення документообігу, контролю
та інформаційних технологій
Секретаріату Кабінету Міністрів України
М. Марчук
«14» 08 2017 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України
генерал-майор С.В. Біліло
“ 18 ” серпня 2017 року

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління зі спеціальності 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку Цевельова Олега Євгеновича

Комісія у складі:

голови комісії: кандидата педагогічних наук за спеціальністю теорія і методика професійної освіти першого заступника начальника регіонального управління – начальника штабу Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України генерал-майора Луцького О.Л.

та членів комісії: заступника начальника штабу регіонального управління з прикордонної служби – начальника відділу прикордонної служби Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України полковника Зайцева Ю.О.;

начальника оперативного відділу штабу регіонального управління Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України полковника Конюхова Д.Є.;

начальника відділу прикордонного контролю штабу регіонального управління Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України полковника Андрійчука М.І.;

начальника інформаційно-аналітичного відділу штабу регіонального управління Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України полковника Нестеренко В.В.;

начальника відділу зв’язку штабу регіонального управління – начальника зв’язку Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України полковника Бєляцького І.А.

підтверджує, що теоретичні розробки та практичні напрацювання дисертаційного дослідження на тему: «Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України» Цевельова Олега Євгеновича на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління використані під час виконання оперативно-службових завдань, де

роль автора полягала в дослідженні питання реалізації прикордонної політики на українсько-російській ділянці державного кордону, шляхом удосконалення безпеки державного кордону, зокрема запровадження в оперативно-службову діяльність оперативного, військового та оперативно-технічного способів охорони державного кордону в умовах участі у воєнному конфлікті на сході України.

Дисертантом запропоновано практичні шляхи державного реагування з питання створення системи забезпечення захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону на сході України; побудови системи охорони лінії розмежування сторін в окремих районах Донецької та Луганської областей та організації пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів через лінію зіткнення; взаємодії зі Збройними Силами, Національною гвардією, Службою безпеки, Державною фіскальною службою України та Спільною Моніторинговою Місією ОБСЄ.

Зазначені заходи дадуть змогу організувати побудову системи охорони державного кордону на східній ділянці з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз, у тому числі в умовах так званої «гібридної війни»;

створити систему інтегрованого управління безпекою державного кордону;

удосконалити систему аналізу ризиків, запровадження сучасних технологій для проведення послідовної багатоаспектної оцінки обстановки на державному кордоні, прогнозування її розвитку на всіх рівнях управління;

організувати заходи з підготовки до виконання плану відновлення повного контролю над державним кордоном України та практичного виконання завдань у взаємодії зі Спільною Моніторинговою Місією ОБСЄ як на лінії розмежування сторін, так й на відновленої ділянці державного кордону.

Голова комісії: генерал-майор **О.І. Луцький**

Члени комісії: полковник **Ю.О. Зайцев**

полковник **Д.Є. Конюхов**

полковник **М.І. Андрійчук**

полковник **В.В. Нестеренко**

полковник **І.А. Бєляцький**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Начальник Національного університету
оборони України
імені Івана Черняховського
генерал-лейтенант
А.М. СИРОТЕНКО
"21" вересня 2017 р.

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача наукового ступеня
кандидата наук з державного управління Цевельова О. Є.

Комісія у складі:

голова комісії – заступник начальника університету з наукової роботи генерал-майор ЩИПАНСЬКИЙ Павло Володимирович;

члени комісії:

заступник начальника центру воєнно-стратегічних досліджень з наукової роботи полковник КОРЕЦЬКИЙ Андрій Анатолійович;

начальник науково-дослідного відділу (проблем воєнної стратегії) науково-дослідного управління (проблем воєнної політики та воєнної стратегії) центру воєнно-стратегічних досліджень полковник ФУЧКО Андрій Йосипович;

старший науковий співробітник науково-дослідного відділу (проблем воєнної стратегії) науково-дослідного управління (проблем воєнної політики та воєнної стратегії) центру воєнно-стратегічних досліджень працівник Збройних Сил України УСТИМЕНКО Олександр Володимирович

цим Актом засвідчує, що положення дисертаційного дослідження запропоновані ЦЕВЕЛЬОВИМ О.Є., а саме:

аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення реагування на загрози національній безпеці, в тому числі загрози воєнного характеру, у сфері безпеки державного кордону;

аналіз проблемних питань державного реагування на загрози національній безпеці, в тому числі загрози воєнного характеру, у сфері безпеки державного кордону;

аналіз зарубіжного досвіду, в тому числі держав-членів НАТО, щодо реалізації політики реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в контексті можливості його використання в

Україні;

пріоритетні напрями і шляхи удосконалення державного реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України в умовах збройної агресії Російської Федерації,

використані під час підготовки заключного звіту науково-дослідної роботи шифр “Симбіоз” (державний реєстраційний номер 0117 U 004925) при обґрунтуванні шляхів розвитку засад стратегічного керівництва силами оборони України відповідно до принципів та стандартів НАТО.

Голова комісії:

генерал-майор П.В. ЩИПАНСЬКИЙ

Члени комісії:

полковник А.А. КОРЕЦЬКИЙ

полковник А.Й. ФУЧКО

О.В. УСТИМЕНКО

Додаток В

Визначення загроз у сфері безпеки державного кордону в системі загально-визначених загроз національної безпеки України

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
1.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав;	1. Намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України.
		нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	військова агресія, участь регулярних військ, радників, інструкторів і найманців у бойових діях на території України;	
		розвідувально-підривна і диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей;	
		тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та дальші дії щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову	гальмування процесу договірно-правового оформлення державних кордонів та розмежування виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між державами;	

Чернов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
	редакцію Воєнної доктрини України»	збройна агресія і порушення територіальної цілісності України (тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, місця Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей), нарощування військової потужності Російської Федерації в безпосередній близькості до державного кордону України, у тому числі потенційна можливість розгортання тактичної ядерної зброї на території Автономної Республіки Крим;	
		присутність військового контингенту Російської Федерації у Придністровському регіоні Республіки Молдова, який може бути використаний для дестабілізації ситуації у південних регіонах України;	
		територіальні претензії Російської Федерації до України і посягання на її суверенітет та територіальну цілісність.	
2.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;	2. Загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних претензій до України. 3. Незаконне перетинання державного кордону України великою кількістю населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України.
		загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	нарощування військових угруповань біля кордонів України та на тимчасово окупованій території України, у тому числі розміщення на півострові Крим тактичної ядерної зброї;	
		інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими	

Черевьов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		засобами масової комунікації альтернативної до діяльності викривленої інформаційної картини світу;	
		діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	втручання у внутрішні справи України з боку Російської Федерації, спрямоване на порушення конституційного строю, територіальної цілісності та суверенітету України, внутрішньої соціально-політичної стабільності та правопорядку;	
		спроби дестабілізації з боку Російської Федерації соціально-політичної та економічної ситуації в Україні, а також провокування сепаратистських настроїв у районах компактного проживання національних меншин на території України;	
		збройний конфлікт на державному кордоні України, зокрема прикордонні збройні інциденти (провокації. Сутички) з регулярними або нерегулярними силами Російської Федерації, не передбаченими законом збройними формуваннями.	
4.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму;	4. Загроза нападу на персонал та об’єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов’язків з охорони державного кордону.
		загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї;	
		інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони;	
		недостатній рівень захищеності критичної	

Чернобов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		інфраструктури від терористичних посягань і диверсій.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	активізація спеціальними службами Російської Федерації розвідувально-підривної діяльності в Україні з метою дестабілізації внутрішньої соціально-політичної обстановки в Україні, а також з метою підтримки не передбачених законом збройних формувань у східних регіонах України і створення умов для розширення масштабів збройної агресії.	
5.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів.	5. Незаконне ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та дальші дії щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні;	
		нарощування військових угруповань біля кордонів України та на тимчасово окупованій території України, у тому числі розміщення на півострові Крим тактичної ядерної зброї;	
		діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	розповсюдження зброї масового ураження, тероризму, організована злочинність, незаконна торгівля зброєю і боєприпасами, нелегальна міграція.	
6.	**Закон України** «Про основи національної	спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність	6. Незаконне ввезення агітаційної літератури, магнітних носіїв, що мають зміст антидержавного,

Невзятков

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
	безпеки України»	військових формувань і правоохоронних органів держави;	терористичного, сепаратистського, націоналістичного і екстремістського напряму.
		виникнення самопроголошених квазідержавних утворень на територіях суверенних держав, поява небезпечних прецедентів визнання іншими державами деяких із цих утворень, що стало стимулом для процесів регіонального сепаратизму;	
		прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;	
		можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад;	
		загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	ведення інформаційної війни проти України;	
		відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства;	
		інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до діяльності викривленої інформаційної картини світу.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямований на формування негативного міжнародного іміджу України, а також на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної обстановки, загострення	

Цевельов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		міжетнічних та міжконфесійних відносин в Україні або її окремих регіонах і місцях компактного проживання національних меншин.	
7.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	нелегальна міграція.	7. Незаконне перетинання державного кордону особами або групами осіб поза пунктами пропуску через державний кордон. 8. Використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів або відсутність документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	зменшення добробуту домогосподарств та зростання рівня безробіття;	
		активізація міграційних процесів у наслідок бойових дій;	
		руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, витрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України з проведенням сухопутних, повітряно-космічних, морських операцій з рішучими воєнно-політичними цілями;	
		збройний конфлікт всередині держави, інспірований Російською Федерацією з намаганням відокремити від України адміністративно-територіальні одиниці у східних та південних регіонах України, за участю не передбачених законом збройних формувань, терористичних угруповань у взаємодії з політичними, неурядовими, етнічними, релігійними або іншими організаціями.	
8.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами.	9. Озброєні та неозброєні провокації на державному кордоні з метою втягування України в регіональні конфлікти.

Незлобов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	відсутність ефективних зовнішніх гарантів безпеки України;	
		торговельно-економічна війна;	
		розвідувально-підривна і диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	збройний конфлікт на державному кордоні України, зокрема прикордонні збройні інциденти (провокації. Сутички) з регулярними або нерегулярними силами Російської Федерації, не передбаченими законом збройними формуваннями;	
		блокада морських портів, узбережжя або повітряного простору України із застосуванням воєнної сили, порушення комунікацій України з боку Російської Федерації.	
9.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України.	10. Неможливість або протидія виконанню законних функцій Державної прикордонної служби України на державному кордоні та прикордонних районах через незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування. 11. Зміна проходження лінії державного кордону через надзвичайні події природного та техногенного характеру.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	надмірний антропогенний вплив і високій рівень техногенного навантаження на територію України;	
		негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;	
		значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації;	
		незадовільний стан єдиної системи та сил	

Ковельов

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		цивільного захисту, системи моніторингу довкілля;	
		критична зношеність основних фондів об’єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	невирішеність питань щодо розмежування державного кордону України в акваторії Чорного і Азовського морів, незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова.	
10.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	критична залежність національної економіки від кон’юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку.	12. Незаконне ввезення (вивезення) через державний кордон товарів, вантажів без митного та інших видів контролю.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монополізації постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів;	
		надмірна залежність національної економіки від зовнішніх ринків;	
		руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, витрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	дії Російської Федерації щодо ускладнення та уповільнення економічного розвитку України;	
		відсутність технологічно замкнених циклів виробництва більшості видів озброєння та військової техніки, руйнування традиційної науково-технічної і виробничої кооперації, низькі	

Шедевр

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		темпи проведення диверсифікації закупівель товарів військового призначення та подвійного використання.	
11.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів;	13. Руйнування об’єктів Державної прикордонної служби України, забруднення території, на якій знаходяться об’єкти та персонал, через надзвичайні події природного та техногенного характеру.
		погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	незадовільний стан єдиної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля;	
		критична зношеність основних фондів об’єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту;	
		надмірний антропогенний вплив і високій рівень техногенного навантаження на територію України;	
		незадовільний стан єдиної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	невідповідність сучасним викликам сил цивільного захисту та їх технічного оснащення;	
		діяльність на території України не передбачених законом збройних формувань, спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, залякування населення, позбавлення його волі до опору, порушення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, важливих об'єктів промисловості та інфраструктури.	
12.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб,	14. Незаконне ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб,

Ivanenkov

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів.	небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	криміналізація та корумпованість енергетичної сфери;	
		відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей;	
		здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності.	
13.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації.	15. Незаконне втручання в службову діяльність Державної прикордонної служби України, використовуючи технічні засоби прослуховування, спостереження і телекомунікаційних засобів, мереж тощо.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	уразливість об'єктів критичної інфраструктур, державних інформаційних ресурсів до кібератак;	
		фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом;	
		інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони.	
	Указ Президента України від 24 вересня	низька ефективність державних органів, що провадять розвідувальну і контррозвідувальну діяльність;	

Чернетка

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
	2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	недостатні та непрофесійні зусилля органів державної влади України у сфері протидії пропаганді та інформаційно-психологічним операціям Російської Федерації;	
		модернізація та вдосконалення спеціальними службами іноземних держав систем і комплексів технічної розвідки, нарощування їх можливостей, спроби несанкціонованого доступу до об'єктів інформаційної інфраструктури України.	
14.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності;	16. Низьке технічне та матеріальне забезпечення Державної прикордонної служби, відсутність новітніх систем і засобів охорони кордону.
		повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України;	
		незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей;	
		наявні валютні ризики, неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів.	
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об’єднання, керованого з єдиного центру;	
		недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони;	
		високий рівень «тонізації» та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів;	

ІКЕЕТЬОВ

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	економічна криза, порушення цілісності національної економіки внаслідок тимчасової окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя й діяльності підтримуваних нею незаконних збройних формувань в окремих районах Донецької та Луганської областей, обумовлене цим обмеження фінансових можливостей держави;	
		низька ефективність системи державного управління суб'єктами забезпечення національної безпеки України у воєнній сфері, недосконалість механізмів планування розвитку таких суб'єктів;	
		критичне фізичне і моральне зношення основних виробничих фондів, низька ефективність використання науково-виробничої бази, значна енергоємність виробництв, технологічне відставання від провідних держав світу, критичний фінансово-економічний стан більшості підприємств, низька рентабельність виробництва, відсутність обігових коштів і брак інвестиційних ресурсів, недостатня ємність внутрішнього ринку оборонної продукції, що значно ускладнює її реалізацію на зовнішньому ринку;	
		відсутність державного регулювання та недостатня підтримка стратегічно важливих для оборони, безпеки і економіки держави наукових установ і промислових підприємств з метою переходу від сировинної моделі побудови економіки держави до моделі інноваційного розвитку, задоволення потреб Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту та інших утворених відповідно до	

Шевченков

№ п/п	Законодавча база	Загально-визначені загрози в національній безпеці України	Загрози у сфері безпеки державного кордону
		законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, в озброєнні, військовій і спеціальній техніці.	
15.	**Закон України** «Про основи національної безпеки України»	поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності.	17. Створення злочинних угруповань, що здійснюють свою діяльність на державному кордоні та в межах прикордонних районів, та спроби втягування персоналу Державної прикордонної служби у протиправну діяльність.
	Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 «Стратегія національної безпеки України»	поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління;	
		слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби;	
		монопольно-олігархічна, низько технологічна, ресурсовитратна економічна модель.	
	Указ Президента України від 24 вересня 2015 року №555 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»	недостатній рівень координації і узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, низький рівень підготовки їх спеціалістів з питань безпеки і оборони;	
		спроби дестабілізації з боку Російської Федерації соціально-політичної та економічної ситуації в Україні, а також провокування сепаратистських настроїв у районах компактного проживання національних меншин на території України;	
		недостатній рівень готовності Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення до ведення сучасної збройної боротьби.	

Черепов

Додаток Г

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від ____ _____ 2017 р. № ____

Київ

(проект)

Про схвалення Концепції комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей

1. Схвалити Концепцію комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районів Донецької та Луганської областей, що додається.

2. Міністерству справами тимчасово окупованих територій та внутрішнє переміщених осіб України разом із зацікавленими міністерствами та відомствами розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

3. Це розпорядження набуває чинності з __ _____ 201_ року.

Прем'єр міністр України **В.Гройсман**

Цевельов

Продовження додатку Г

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від __ _____ 2017 р. № ____

КОНЦЕПЦІЯ
комплексних заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей
(проект)

Проблема, яка потребує розв'язання

В результаті розпочатої у 2014 році військової агресії Російської Федерації проти України органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження в окремих районах Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Внаслідок чого:

втрачено контроль над 409,3 км ділянки українсько-російського державного кордону, 32 км узбережжя Азовського моря, окуповано півострів Крим та акваторія Чорного і Азовського морів;

знищена та зіпсована інфраструктура органів державної влади, місцевого самоврядування, промисловості, порушено системи електропостачання, зв'язку та комунікації.

Дії Російської Федерації та підтримуваних нею незаконних збройних формувань в окремих районах Донецької, Луганської областей та в АРК перешкоджають прагненням України встановити повний контроль над українсько-російським державним кордоном та окупованим півостровом. У зв'язку з цим, особливого значення набуває вирішення правових, економічних та соціальних питань на неконтрольованих територіях України.

Мета і завдання Концепції

Метою Концепції є визначення основних засад реалізації державної політики щодо повного відновлення контролю над українсько-російським кордоном в межах Донецької та Луганської областей, створення умов для

Цевельов

локалізації та нейтралізації воєнно-політичної кризи у східних і південних регіонах країни.

Основними завданнями Концепції є спрямування зусиль компетентних органів державної влади – Мінрегіону, Міністерства справами тимчасово окупованих територій, Мінінфраструктури, МЗС, Мін`юсту, Мінекономрозвитку, МВС, Міноборони, Мінфіну, СБУ, ДФС, Адміністрації Держприкордонслужби, Національної поліції, Національної гвардії, ДМС, ДСНС, Донецької і Луганської обласні військово-цивільні адміністрації та інших державних органів під координацією Ради національної безпеки і оборони України на:

розширення співробітництва з міжнародними моніторинговими організаціями, особливо з місією Організації з безпеки і співробітництва в Європі (Поліцейською Місією ОБСЄ);

організацію виходу на неконтрольовану ділянку державного кордону, її охорони та захисту Збройними Силами, Державною прикордонною службою, Національною гвардією, Національною поліцією, СБУ, ДФС та ДСНС;

забезпечення виконання завдань з відновлення повного контролю над державним кордоном, поновлення діяльності державних органів та місцевого самоврядування, забезпечення прав і свобод місцевого населення в окремих районах Донецької, Луганської областей та окупованого Криму.

Шляхи та способи розв’язання проблеми

Концепцію передбачається реалізувати шляхом:

досягнення політичних домовленостей з міжнародними партнерами України щодо забезпечення відновлення контролю над державним кордоном в окремих районах Донецької та Луганської областей;

розширення мандату участі місії Організації з безпеки і співробітництва в Європі у здійсненні безпосереднього моніторингу неконтрольованої ділянки державного кордону та процесу її відновлення, перенесення роботи місії до окупованого Криму;

Цевельов

забезпечення поновлення дії міжнародних договорів України з Російською Федерацією із прикордонних, митних питань та функціонування пунктів пропуску через державний кордон;

залучення міжнародної допомоги для відновлення контролю над державним кордоном та окупованим Кримом;

відновлення функціонування органів державної влади, у т.ч. судової та органів місцевого самоврядування;

створення угрупування сил та засобів підрозділів Збройних Сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Національної поліції, ДСНС, ДФС, СБУ, здійснення його забезпечення та підготовки до застосування;

проведення спільно з місією Організації з безпеки і співробітництва в Європі рекогносцировки маршрутів переміщення сил та засобів компетентних органів державної влади через територію окремих районів Луганської та Донецької областей, меж смуги безпеки вздовж державного кордону, місць дислокації органів управління та підрозділів, районів та ділянок інженерного облаштування, порядку і способів виконання завдань;

здійснення виходу на неконтрольовану ділянку державного кордону визначених сил та засобів Збройних Сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Національної поліції, ДСНС, ДФС, СБУ;

створення смуги безпеки вздовж державного кордону для забезпечення діяльності органів управління та підрозділів Державної прикордонної служби, Збройних Сил, Національної гвардії, Національної поліції, ДСНС, ДФС, СБУ, органів місцевого самоврядування та інших державних органів;

організації охорони та захисту державного кордону, взаємодії між компетентними органами державної влади та місією Організації з безпеки і співробітництва в Європі, а також з місцевими органами влади;

відновлення функціонування пунктів пропуску через державний кордон в окремих районах Донецької, Луганської областей та окупованого Криму;

Цевельов

створення умов для виконання завдань з охорони та захисту державного кордону, відновлення прикордонної та митної інфраструктури, дорожніх і залізничних шляхів,

забезпечення договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону, зокрема відновлення роботи комісії з його демаркації;

інженерного облаштування смуги безпеки вздовж державного кордону, зокрема створення системи інженерних споруд, облаштування місць несення служби та опорних пунктів підрозділів Збройних сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії та Національної поліції;

проведення роззброєння та розформування незаконних військових формувань, забезпечення публічного порядку і громадської безпеки;

створення умов для підвищення рівня зайнятості місцевого населення;

забезпечення взаємодії та координації діяльності державних органів, здійснення спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії правопорушенням;

створення інфраструктури для розміщення підрозділів Збройних Сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Національної поліції, ДСНС та ДФС.

Цевельов

Очікувані результати

Реалізація Концепції дасть змогу:

забезпечити виконання Плану Президента України з мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України;

створити умови для проведення місцевих виборів за українським законодавством із залученням міжнародних спостерігачів;

поновити контроль над державним кордоном, забезпечити його охорону та захист;

відновлення функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування.

Обсяг фінансових ресурсів

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, що передбачаються на утримання відповідних органів державної влади, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Механізм реалізації Концепції

Реалізація Концепції здійснюватиметься шляхом розроблення та реалізації Державної цільової програми з відновлення повного контролю над українсько-російським кордоном в окремих районів Донецької та Луганської областей, загальна координація з розробки та виконання якої здійснюється Кабінетом Міністрів України через Мінрегіон в рамках виконання завдань, здійснення заходів та реалізації проектів з питань відновлення і розвитку Донецької та Луганської областей (Донбасу) і через Міністерство справами тимчасово окупованих територій та внутрішнє переміщених осіб України.

Цевельов

Додаток Д

КОНЦЕПТУАЛЬНА ПРОПОЗИЦІЯ СММ ОБСЄ

«Моніторинг українсько-російського державного кордону силами Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні»

(проект)

Виходячи з того, що моніторинг українсько-російського кордону є ключовим компонентом реалізації усіх мирних ініціатив, спільно з СММ ОБСЄ опрацьовано концептуальну пропозицію щодо раціонального, суттєвого та ефективного посилення моніторингу СММ ОБСЄ прикордонних районів в межах тимчасово неконтрольованих Урядом України територій, прилеглих до державного кордону.

На сьогодні для моніторингу прикордонних районів *(лімітованих виходів до державного кордону)* СММ ОБСЄ використовує підхід, який передбачає застосування можливостей передових патрульних баз та хабів *(вузлів, офісів)*, що розміщені в локаціях на великих відстанях від державного кордону.

Розширення методології моніторингу СММ ОБСЄ прикордонних районів включатиме:

нарощування оперативного потенціалу – розгортання і застосування додаткових передових патрульних баз та хабів ближче до лінії неконтрольованої ділянки кордону *(після отримання гарантії безпеки)*;

На сьогодні СММ ОБСЄ представлена 14 пунктами спостереження на сході України: 9 – на підконтрольній та 5 – на непідконтрольній території, з них: 2 бази у Луганську та Донецьку; 3 представництва (хаба) в Маріуполі, Краматорську та Сєвєродонецьку; 9 передових патрульних баз (6 на контрольованій території, 3 – в ОРДЛО):

в Донецькій обл. – 5 (в н.п. Волноваха, Покровськ, Світлодарськ, в ОРДО – Горлівка і Дебальцеве);

Цевельов

в Луганській обл. – 4 (в н.п. Новоайдар, Щастя, Ст.-Луганське, в ОРЛО – н.п. Кадєєвка).

вдосконалення технологічної складової – можливе встановлення фіксованих камер в пунктах пропуску *(здійснюватимуть відеоспостереження лише за українською територією)*, використання БПЛА середнього радіусу дії та супутникового нагляду;

диверсифікацію діяльності патрулів СММ ОБСЄ.

З цією метою пропонується:

В коротко- та середньостроковій перспективі:

Продовжити моніторинг, патрулювання і звітування про ситуацію в прикордонних районах та на кордоні силами експертів з хабів СММ ОБСЄ, розміщених в Луганську, Донецьку та Маріуполі.

Одночасно із реалізацією зусиль з розгортання нових передових патрульних баз у Краснодоні, Свердловську, Тельмановому та Новоазовську продовжити роботу щодо відкриття патрульних хабів в Антрациті та Амвросіївці *(схема додається)*.

Вказані локації знаходяться у безпосередній близькості до державного кордону, що дозолить зменшити час переїзду до пунктів пропуску та збільшити ефективність моніторингу.

Розробити багаторівневу технологічну концепцію для здійснення відеоспостереження з позицій автомобільних та залізничних пунктів пропуску (в бік України), а також на автошляхах та залізничних полотнах.

Розпочати застосування БПЛА та здійснення супутникового нагляду за прилеглою до державного кордону територією, де це можливо.

Продовжити координацію діяльності зі Спостережною місією ОБСЄ в пунктах пропуску «Гуково» та «Донецьк».

Забезпечити підтримання взаємодії із Державною прикордонною службою України на постійний основі.

В довгостроковій перспективі

Цевельов

Долучитися до процесу посилення діалогу між прикордонними відомствами України та РФ. Після встановлення зони безпеки в прикордонних районах (у разі запрошення Української і Російської Сторін).

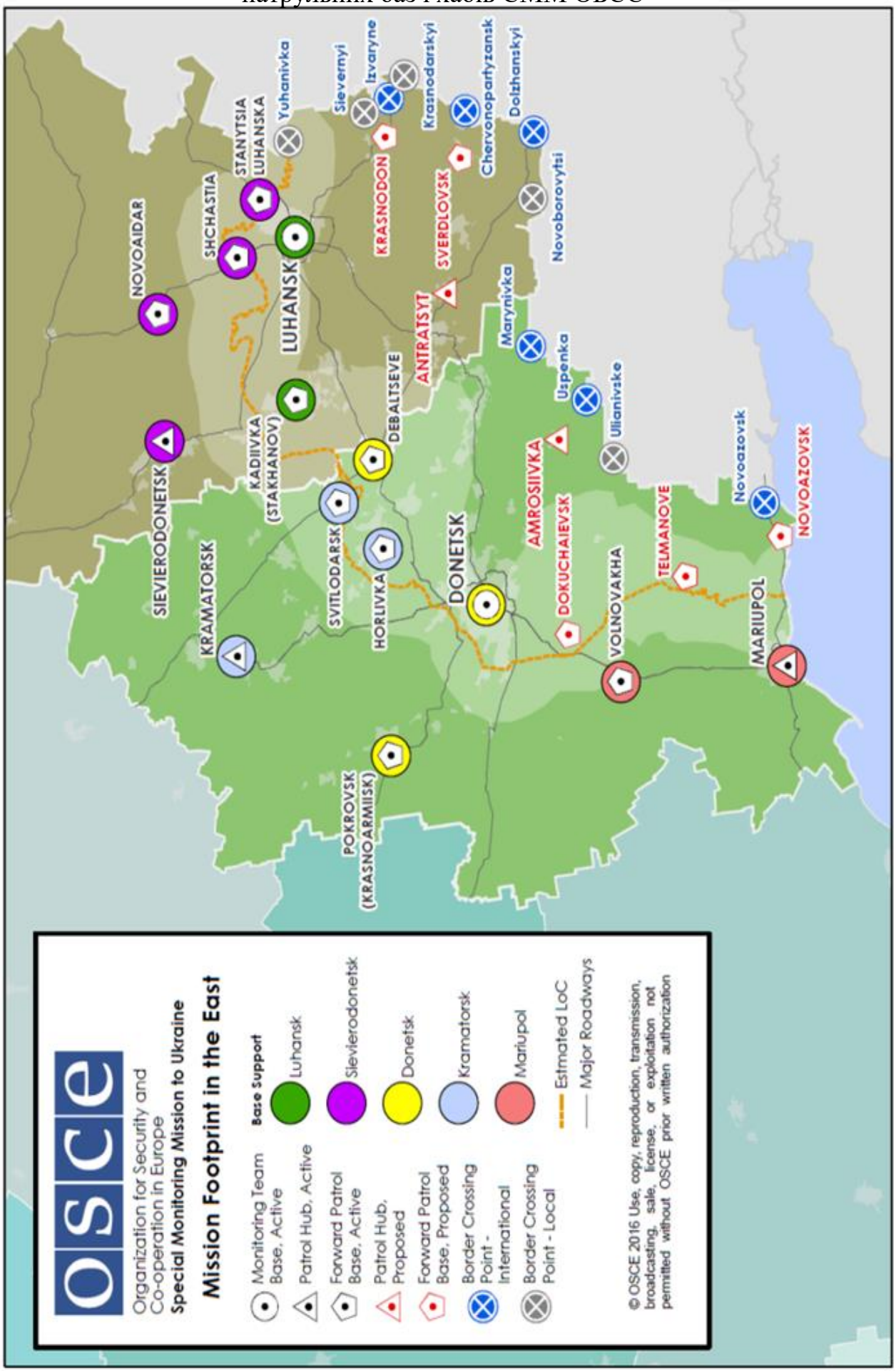
Опрацювати модальності моніторингу та верифікації безпекового режиму вздовж українсько-російського кордону на території України.

Цевельов

Продовження додатку Д

Схема розміщення діючих та запланованих
патрульних баз і хабів СММ ОБСЄ

СХЕМА РОЗМІЩЕННЯ
діючих та запланованих передових патрульних баз і хабів СММ ОБСЄ



Додаток Е

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
(Проект)

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від __ _____ 201__ року «Про План заходів з відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей»

Відповідно до статті 107 Конституції України **п о с т а н о в л я ю** :

1. Увести в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від __ _____ 201__ року «Про План заходів з відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей» (додається).

2. Затвердити План заходів з відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей (додається).

3. Контроль за виконанням рішення Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію цим Указом, покласти на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України.

4. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України **П.Порошенко**

м. Київ
« » _____ 201__ року
№ _____

Цевельов

Продовження додатку Е

ЗАТВЕРДЖЕНО
Указом Президента України
від « » _____ 201_ року № _

ПЛАН
заходів з відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном в межах окремих районів Донецької та Луганської областей
(Проект)

Завдання	Зміст заходу з виконання відповідного завдання	Органи, відповідальні за виконання	Строк виконання
1. Завдання відповідальність за виконання яких покладено на Раду національної безпеки і оборони			
забезпечити розроблення Концепції відновлення контролю над українсько-російським державним кордоном	забезпечити подання до ___ РНБО пропозицій щодо проекту нормативного акту з метою їх узагальнення та подання Кабінету Міністрів до ___	РНБО – скликання Міноборони Мінекономрозвитку МВС СБУ ДПСУ інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади за участю інших державних органів	
здійснювати координацію діяльності центральних органів виконавчої влади та інших державних органів з виконання Указу Президента з питань підготовки до заходів з відновлення повного контролю над державним кордоном	забезпечити подання до 25 числа останнього місяця звітного періоду РНБО інформації про виконання Указу Президента з метою узагальнення даних та підготовки доповіді	РНБО – скликання Міноборони Мінекономрозвитку МВС СБУ ДПСУ інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади за участю інших державних органів	
2. Завдання відповідальність за виконання яких покладено на Кабінет Міністрів			
Кабінету Міністрів:			
забезпечити опрацювання проекту Державної цільової програми щодо відновлення повного контролю над українсько-російським державним кордоном	забезпечити подання до ___ Мінекономрозвитку пропозицій до проекту Державної цільової програми щодо відновлення повного	Мінекономрозвитку – скликання Міноборони МВС СБУ ДПСУ інші заінтересовані	

Цевельов

	контролю над українсько-російським державним кордоном	центральні органи виконавчої влади за участю інших державних органів
забезпечити розроблення проектної документації та облаштування опорних пунктів для підрозділів Збройних Сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії України, провести демаркаційні заходи щодо позначення державного кордону на місцевості	забезпечити подання до ___ Мінекономрозвитку пропозицій до проектної документації з облаштування опорних пунктів	Мінекономрозвитку – скликання Міноборони МВС ДПСУ НГУ
	забезпечити виконання заходів з облаштування опорних пунктів для підрозділів ЗСУ, ДПСУ та НГУ біля державного кордону	Мінекономрозвитку Міноборони МВС ДПСУ НГУ МЗС
	забезпечити проведення робіт з демаркації державного кордону та позначення його на місцевості	Міноборони МВС ДПСУ НГУ
забезпечити відновлення інфраструктури прикордонних районів Донецької та Луганської областей, системи всебічного забезпечення, відновлення дорожніх і залізничних шляхів	розробити Регіональні програми відновлення інфраструктури прикордонних районів Луганської та Донецької областей та подати їх на розгляд до ___ Кабінету Міністрів	Мінекономрозвитку Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади за участю інших державних органів
забезпечити внесення питання відновлення контролю на українсько-російському державному кордоні до порядку денного діяльності підгрупи з безпеки Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на сході України з обов’язковим залученням до її складу представників Держприкордонслужби України	забезпечити опрацювання пропозицій до ___ МЗС	МЗС МВС ДПСУ
забезпечити ініціювання питання розширення мандата Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні в частині, що	активізувати переговорний процес та спільну роботу з СММ ОБСЄ	МЗС МВС ДПСУ Міноборони Донецька ОВЦА

ЦЕРЕТЬОВ

стосується відновлення контролю та моніторингу неконтрольованої ділянки кордону в межах Донецької та Луганської областей		Луганська ОВЦА
вжити заходів з відновлення механізму виконання міжнародних договорів і угод з прикордонних питань, зокрема щодо режиму українсько-російського державного кордону, діяльності прикордонних представників, функціонування пунктів пропуску через державний кордон тощо	забезпечити проведення переговорного процесу з порядку забезпечення режиму українсько-російського державного кордону	МЗС МВС ДПСУ Міноборони Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
	забезпечити відновлення механізму виконання міжнародних договорів і угод з прикордонних питань із залученням міжнародних організацій	МЗС МВС ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
	забезпечити функціонування пунктів пропуску через державний кордон	МЗС МВС ДПСУ ДФС Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
забезпечити проведення інженерної розвідки та розмінування місцевості в смузі безпеки, у т.ч. пунктів пропуску, маршрутів руху прикордонних нарядів	забезпечити опрацювання спільного плану інженерної розвідки місцевості	Міноборони МВС НГУ ДПСУ ДСНС
	подати до ___ Кабінету Міністрів пропозиції щодо необхідних потреб для проведення інженерної розвідки	Міноборони МВС НГУ ДПСУ ДСНС
забезпечити створення вздовж відновленої ділянки державного кордону 20 км смугу безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей	забезпечити опрацювання спільно з СММ ОБСЄ смуги безпеки та порядку нормативного її регулювання	Міноборони МЗС МВС НГУ ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА

3. Завдання відповідальність за виконання яких покладено на центральні органи виконавчої влади

Міністерству внутрішніх справ:		
забезпечити проведення за підтримкою МЗС	забезпечити представлення	ДПСУ МЗС

Цевельов

зустрічей із моніторинговою місією ОБСЄ щодо обговорення питань спільного контролю державного кордону в окремих районах Донецької та Луганської областей і опрацювання єдиних поглядів для вирішення цієї проблематики	пропозицій з питань спільного контролю та порядку спільного несення служби	МВС ГШ ЗСУ
	надати пропозиції щодо порядку розміщення передових пунктів СММ ОБСЄ у 20 км. смузі безпеки	ДПСУ МВС ГШ ЗСУ ДПСУ
	забезпечити спільно з моніторинговою місією ОБСЄ проведення рекогносцировки маршрутів виходу на лінію державного кордону, визначення місць несення служби та розгортання підрозділів	МВС ГШ ЗСУ НГУ ДСНС
забезпечити створення запасів матеріально-технічних засобів для угруповання сил і засобів прикордонної служби на лінії державного кордону	Забезпечити подання пропозицій до ___ МВС щодо потреб у створенні необхідних запасів з фінансовим обґрунтуванням	ДПСУ ГШ ЗСУ НГУ ДФС Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
забезпечити визначення механізму розформування незаконних військових формувань, їх роззброєння та порядку вилучення з незаконного обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин	забезпечити подання пропозицій до ___ МВС для опрацювання нормативно-правового акту з питань механізму розформування НЗФ	НП НГУ ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
	організувати проведення комплексу заходів вилучення з незаконного обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин	НП НГУ ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
забезпечити створення підрозділів Національної поліції України в окремих районах Донецької та Луганської областей	забезпечити опрацювання плану створення підрозділів НП в окремих районах Донецької та Луганської областей	НП НГУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
забезпечити розроблення механізму заміни паспортних документів та інших документів, що посвідчують особу і громадянство України	забезпечити подання пропозицій до ___ МВС з питань порядку та термінів заміни документів та створення відповідного реєстру	ДМС НП ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА

Цевелюв

Міністерство інформаційної політики України:		
забезпечити визначення механізму відновлення трансляції українських телерадіоканалів і діяльності засобів масової інформації на всій території Донецької та Луганської областей	забезпечити опрацювання окремої програми відновлення трансляції українських телерадіоканалів і діяльності засобів масової інформації в окремих районах Донецької та Луганської областей	Мінінформполітики Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади
Міністерство фінансів України:		
забезпечити фінансування заходів Державної цільової програми щодо повного відновлення контролю над українсько-російським державним кордоном	забезпечити подання пропозицій до___ Мінфіну для опрацювання бюджетних пропозицій на наступний рік	Мінфін інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
Міністерство інфраструктури України:		
забезпечити переговорний процес відновлення автобусного, залізничного сполучення на всій території Донецької та Луганської областей	забезпечити опрацювання пропозицій щодо поетапного відновлення автобусного, залізничного сполучення на всій території Донецької та Луганської областей	Мінфраструктури Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи
забезпечити відновлення інфраструктуру пунктів пропуску через державний кордон для залізничного сполучення	забезпечити опрацювання програми та проектної документації типового пункту пропуску для залізничного сполучення	Мінфраструктури ДПСУ ДФС Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи
	забезпечити відновлення під'їзних шляхів та доріг поблизу державного кордону в окремих районах Донецької та Луганської областей	Мінфраструктури ДФС ДПСУ Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи
забезпечити відновлення інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного	забезпечити опрацювання програми та проектної документації типового	Мінфраструктури ДФС ДПСУ Донецька ОВЦА

Цевельов

сполучення	пункту пропуску для автомобільного сполучення	Луганська ОВЦА інші заінтересовані центральні органи

Служба безпеки України:

забезпечити контррозвідувальне прикриття заходів відновлення контролю за державним кордоном і протидії терористичним загрозам	забезпечити створення підрозділів для здійснення заходів контррозвідувального прикриття відновлення контролю за державним кордоном	СБУ Штаб АТЦ при СБУ
	здійснення заходів протидії терористичним загрозам	СБУ Штаб АТЦ при СБУ

4. Завдання відповідальність за виконання яких покладено на обласні військово-цивільні адміністрації

забезпечити визначення механізму відновлення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей	організувати добір персоналу, його навчання та подання пропозицій на призначення	Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
	забезпечити підготовку приміщень, виготовлення печаток та документації	Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
забезпечити проведення місцевих виборів на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей	забезпечити підготовку виборчої програми	Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА
	забезпечити правопорядок під час підготовки та проведення місцевих виборів	Донецька ОВЦА Луганська ОВЦА

Цевелбов

Додаток Ж

СУЧАСНА ТЕРМІНОЛОГІЯ У СФЕРІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

Аналіз ризиків у системі інтегрованого управління кордонами – один із видів інформаційно-аналітичної діяльності органів, аналітичних та інших підрозділів Державної прикордонної служби України, яка включає використання аналізу і методів оцінки загроз у сфері безпеки державного кордону та оцінку ризиків у системі охорони державного кордону, зіставлення результатів їх оцінки та дослідження взаємозв'язків між ними з метою опрацювання пропозицій щодо запобігання загрозам або мінімізації їх негативних наслідків.

Антитерористичні заходи – скоординовані спеціальні заходи, які спрямовані на запобігання та припинення злочинних діянь, здійснюваних з терористичною метою, звільнення заручників, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, здійснюваного з терористичною метою.

Безпека воєнна – стан внутрішніх та міжнародних умов життя, які нейтралізують або виключають можливість нанесення особистості, суспільству, державі, мирній спільноті збитків засобами збройного насильства.

Врегулювання конфліктів – це цілеспрямована діяльність як суб'єктів конфліктного процесу, так і зацікавлених у врегулюванні даного конфлікту сил і сторін.

Війна – соціально-політичне явище, що представляє собою крайню форму вирішення соціально-політичних, економічних, ідеологічних, а також національних, релігійних, територіальних та інших протиріч між державами, народами, націями, класами і соціальними групами засобами збройного насильства.

Цевельов

Військова могутність – це сукупність тих матеріальних і духовних сил і засобів суспільства, які можуть бути використані державою для досягнення мети війни або вирішення інших військово-політичних завдань.

Воєнна небезпека – стан міждержавних і внутрішньодержавних відносин, при якому існує потенційна можливість виникнення збройного конфлікту.

Воєнна загроза – вища форма прояву воєнної небезпеки, в умовах якої існує безпосередня ймовірність виникнення збройного конфлікту.

Воєнний конфлікт – форма обмеженого за масштабами дво-багатостороннього збройного насильства, застосованого певними державами, соціальними групами та інститутами для досягнення найближчих, обмежено-ситуативних політичних цілей.

«Гібридна війна» – війна, основним інструментом якої є створення державою-агресором в державі, обраній для агресії, внутрішніх протиріч та конфліктів з подальшим їх використанням для досягнення політичних цілей агресії, які звичайно досягаються звичайною війною. Експерти називають гібридну війну типом конфлікту, який все частіше буде застосовуватися у 21 столітті.

Держава – особлива організація політичної влади в соціально неоднорідному суспільстві, за допомогою якої забезпечується його цілісність і безпека, здійснюється керівництво суспільством в інтересах домінуючої її частини, а також управління суспільними справами.

Державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Захист – 1) оборона від зазіхань, ворожих дій, небезпеки, загрози; 2)відстоювання думки поглядів, позиції; 3) те, що захищає, служить обороною; 4)прагнення запобігти, убезпечити від несприятливих впливів,

Цевельов

втручання; 5)засіб для обмеження доступу чи використання всієї або частини обчислювальної системи; правові, організаційні та технічні (в тому числі криптографічні) заходи запобігання несанкціонованому доступу до апаратури, програм і даних.

Захист державного кордону – невід'ємна частина загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки, що полягає у скоординованій діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом ужиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Інтегроване управління кордонами – це діяльність для забезпечення належного рівня прикордонної безпеки та відкритості державного кордону.

Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами – це одна з управлінських функцій, що об'єднує й систематизує зусилля суб'єктів інтегрованого управління кордонами для досягнення загальної мети. Координація повинна забезпечити досягнення мети при мінімальних витратах сил та засобів і загальний ефект більший, ніж сума ефекту від дій суб'єктів, дії яких не координуються.

Координація правоохоронної діяльності – це одна з управлінських функцій, що об'єднує й систематизує зусилля суб'єктів інтегрованого управління кордонами для досягнення загальної мети – підтримання належного рівня прикордонної безпеки.

Методи державного реагування на загрози національній безпеці – сукупність засобів, способів і прийомів впливу органів державної влади на події, явища, процеси інші чинники, які породжують небезпеки реалізації національних інтересів.

Цевельов

Невоєнні засоби забезпечення національної безпеки – це сукупність соціальних інститутів (організацій), правових норм, духовних цінностей, інформації і технічних систем загального призначення, що використовуються державою для впливу на внутрішні і зовнішні відносини з метою зміцнення національної безпеки.

Оперативно-службова діяльність – виконання визначених законодавством функцій Державної прикордонної служби України, які ґрунтуються на принципах: законності; поваги й дотримання прав і свобод людини та громадянина; позапартійності; безперервності; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальності; колегіальності під час розроблення важливих рішень; взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; відкритості для демократичного цивільного контролю.

Охорона державного кордону України – невід'ємна складова загальнодержавної системи захисту державного кордону, яка полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України у повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

Попередження загроз/небезпек – 1) заходи та практичні дії щодо попередження або мінімізації деструктивних впливів, що можуть бути спричинені потенційними або реальними загрозами національним інтересам держави; 2) сукупність взаємозалежних, організаційно забезпечених і чітко регламентованих правових засобів, що є органічною складовою частиною єдиної системи економічного і соціального планування, спрямованих на своєчасне прогнозування, виявлення і вирішення проблемних ситуацій, які виникають у середовищі функціонування об'єкту, а також осіб, здатних до реалізації загроз та небезпек; 3) своєчасне розпізнання та усунення можливих причин виникнення загрози/небезпеки.

Цевельов

Прикордонний інцидент – це випадок на державному кордоні, який виник унаслідок незаконних дій фізичних або юридичних осіб України або суміжної держави і полягає в різноманітних порушеннях режиму державного кордону та міжнародних договорів з прикордонних питань, що має тяжкі наслідки. З огляду на застосування сил і засобів, форм та способів, здійснення навмисних дій з метою вчинення прикордонного інциденту вони можуть бути: неозброєними, збройними, здійснюватися без порушення державного кордону та з порушенням його.

Режим державного кордону України – порядок перетинання державного кордону, плавання та перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України. Режим державного кордону визначається Законом «Про державний кордон України», іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України.

Режим у пунктах пропуску через державний кордон – порядок перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов’язаної з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, який визначається згідно із законодавством України прикордонним відомством разом з іншими компетентними органами. У приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль, прикордонне відомство встановлює додаткові режимні правила, що регламентують порядок допуску в них осіб, які беруть участь у контролі й обслуговуванні пасажирів і транспортних засобів закордонного прямування, відправленні з пунктів пропуску транспортних засобів, що вибувають за кордон і прибувають в Україну, а

Цевельов

також інші обмеження для запобігання незаконному перетинанню державного кордону.

Система аналізу ризиків – це сукупність підрозділів, утворених на всіх рівнях управління, які функціонують у сфері збирання, обробки, систематизації, оцінки й аналізу інформації стосовно загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону в рамках повноважень і згідно з процедурами, визначеними відповідними нормативно-правовими актами (законами, постановами Уряду, відомчими інструкціями, наказами та розпорядженнями тощо), а також систематичний обіг та використання результатів аналізу ризиків в оперативно-службовій діяльності органів і підрозділів.

Система національної безпеки – це складна багаторівнева соціальна система, яка формується в межах об'єктивних і суб'єктивних процесів під впливом багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів. Основними взаємопов'язаними та взаємозумовленими елементами системи національної безпеки є: суб'єкти національної безпеки (органи державного управління, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ); об'єкти національної безпеки (матеріальні й духовні цінності та інтереси особи, суспільства, держави); потенціал системи (наявний потенціал можливої матеріалізації державно-управлінських впливів на відповідні суспільні відносини); масив чинного законодавства, принципи та можливі концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки; загрози національним цінностям, інтересам та цілям; множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки; джерела (суб'єкти) загроз.

Управління – цілеспрямована дія на об'єкт з метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин. Складовим елементом управління є менеджмент, під яким розуміють цілеспрямовану дію на колектив працівників або окремих виконавців для виконання поставлених завдань і досягнення визначеної мети. В узагальненому вигляді управління – це діяльність суб'єкта, що виявляється у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення його у

Цевельов

бажаний для суб'єкта стан. Термін «менеджмент» походить з англійської мови і означає «керувати, управляти, стояти на чолі, завідувати, бути здатним, упоратися з чимось, якоюсь проблемою». Сучасна теорія менеджменту виділяє граничний підхід в управлінні, який був уперше запропонований представниками класичної школи в менеджменті. Різноманітність концепцій управління обумовлює існування багатьох визначень менеджменту.

Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління, специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управлінські впливи держави. Вони тісно пов'язані з суспільними функціями держави й відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу й роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.

Цевельов