

Луцький О. Л., кандидат педагогічних наук, доцент¹ (0000-0001-9948-9755)

Ігнат'єв А. М., кандидат військових наук² (0000-0002-0482-6024)

¹ – Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Хмельницький;

² – Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Актуальні питання щодо застосування Державної прикордонної служби України в системі територіальної оборони

Резюме. У статті проаналізовано роль і місце Державної прикордонної служби України в системі територіальної оборони відповідно до умов і нових завдань, які покладаються на прикордонне відомство. Сучасні виклики національній безпеці зумовили проведення нових змін, а саме створенню потужної, ефективної та здатної оперативно реагувати системи територіальної оборони. Особливо важливого значення набувають спільні дії органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України з підрозділами інших складових сектору безпеки і оборони.

Ключові слова: територіальна оборона; збройний конфлікт; національна безпека; Державна прикордонна служба України; безпека державного кордону.

Постановка проблеми. Реформування Державної прикордонної служби (далі – ДПС) України у минулому зумовило поступову відмову від військових методів оборони та охорони державного кордону на користь правоохоронних форм оперативно-службової діяльності. Проблеми захисту життєво важливих інтересів держави розглядалися зважаючи лише на загрози невоєнного характеру. Завдання органам охорони державного кордону в можливих збройних конфліктах визначалися не як силам, які спроможні самостійно вести бойові дії. Проте у разі стрімкого ускладнення соціально-політичної обстановки та збільшення питомої ваги воєнної загрози гостро постали саме завдання захисту державного кордону через часткове відновлення бойового потенціалу прикордонного відомства. Воєнні події в умовах російської агресії проти України наочно демонструють необхідність перегляду механізмів прикордонної діяльності в системі національної безпеки і оборони.

У системі територіальної оборони (далі – ТрО) посилюється прикордонний режим, вводяться додаткові режимні заходи щодо обмеження переміщення та доступу населення в окремі райони місцевості. Формування ДПС України беруть участь у заходах щодо установаження особливого режиму в'їзду і виїзду.

Підрозділи ДПС України можуть прямо чи опосередковано залучатись для допомоги підрозділам, які охороняють важливі об'єкти тилу.

Дії підрозділів ДПС України за характером виконання завдань класифікуються на:

режимні – забезпечення правового режиму надзвичайного стану чи воєнного стану;

стабілізаційні – охорона кордону, об'єктів і комунікацій, припинення дій диверсійно-розвідувальних сил противника, незаконних збройних формувань, терористичних груп;

бойові – участь у виконанні завдань захисту державного кордону.

Наявні форми оперативно-службових дій, завдання формувань ДПС України зазнають суттєвих змін. Виникає необхідність трансформації воєнних способів дій і впровадження військової розвідки, зміни мети, методів і змісту оперативно-розшукової діяльності.

Отже, виникає проблема в практиці щодо визначення мети, місця і ролі формувань ДПС України у заходах територіальної оборони в межах своїх законодавчо-визначених функцій і завдань, забезпечення їх ефективного застосування відповідно до призначення, спрямованості підготовки та спроможностей, раціонального розподілу сил і засобів, визначення напрямів і способів взаємодії та координації дій з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями, оцінювання ефективності їх участі та інших питань, що включають планування участі у територіальній обороні. Відсутність наукового обґрунтування вирішення цих завдань може призвести до недоцільного застосування формувань ДПС України, невиконання ними цих завдань, зниження боєздатності, невиправданих людських втрат і витрат матеріальних ресурсів.

Суттєво змінюється зміст процедур прийняття рішень та планування, послідовність їх проведення, методика роботи органів управління. Ускладнюються питання організації взаємодій, бойового та матеріально-технічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Застосуванню прикордонних підрозділів у контексті забезпечення національної безпеки України присвячено низку наукових досліджень, автори яких презентують теоретичні та практичні рекомендації з організації та спільного застосування прикордонної служби з іншими складовими сектору безпеки і оборони [1–2]. Сутність територіальної оборони, способи її реалізації та ефективне управління розглянуто у наукових роботах [3–5].

Незважаючи на достатній доробок досліджень у сфері територіальної оборони, потребує подальшого вивчення питання сумісності складових сил безпеки і оборони, зокрема частин та підрозділів Державної прикордонної служби України в загальній системі територіальної оборони.

Метою статті є обґрунтування необхідності опрацювання законодавчих документів щодо розвитку прикордонного відомства в системі територіальної оборони.

Виклад основного матеріалу. Територіальна оборона являє собою складну систему спільних дій підрозділів різних відомств, рівнів, структури та призначення, з притаманними їм різними формами та способами застосування, об'єднаних комунікаціями для застосування в різних сферах у межах єдиного оборонного простору. Кожен із суб'єктів взаємодіє з іншими, виконуючи організаційні, моніторингові, інформаційні, комунікативні, аналітичні, правові, воєнні та інші дії. Механізми функціонування та управління ТрО по суті є процесом узгодження дій. Механізмами планування спільних дій є: взаємодія, координація, співробітництво, узгодження дій, що ґрунтується на раціональному поєднанні діяльності (дій) суб'єктів. Виникає необхідність створення угруповань ТрО, які включають військові та правоохоронні підрозділи, для виконання комплексних завдань і мають відповідні спроможності.

Відповідно до законодавчих актів, сфера ТрО, зокрема щодо функцій ДПС України, не знаходить свого адекватного закріплення в базових Законах “Про Державний кордон України” [8] та “Про Державну прикордонну службу України” [9]. З моменту їх прийняття

накопичено значний масив нормативно-правових актів, які регламентують правовідносини у цій сфері та створюють самостійний механізм участі органів і підрозділів ДПС України у системі ТрО.

ДПС України в системі ТрО є центральним суб'єктом у сфері охорони державного кордону. Основні повноваження ДПС України визначені нормами законів України [8, 9] Основні функції ДПС України закріплені у ст.2 Закону [9]. Такими у контексті завдань ТрО є:

ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону;

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

координація діяльності військових формувань і відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України [6–15].

Проведений аналіз показує, що визначені Законом [9] функції і завдання участі та координації дій щодо захисту державного кордону, визначені не конкретно. До того ж, нинішня організаційно-штатна структура певною мірою обмежує виконання завдань захисту.

Дослідження дій сил і засобів ДПС України у системі ТрО пояснюється зростанням нових потенційних викликів і загроз прикордонній безпеці, які пов'язані із дестабілізацією ситуації в Україні, розвитком сепаратизму, тероризму, втратою контролю над частиною державного кордону України, анексією Автономної Республіки Крим Російською Федерацією та розпалом збройного протистояння на всій території України.

У зв'язку з докорінною зміною безпекової ситуації через військову агресію Російської Федерації проти України, що призвело до різкого зростання терористичної та розвідувально-диверсійної діяльності сепаратистських угруповань, виникла необхідність у перегляді повноважень ДПС України та розширення її оперативних можливостей.

Необхідно чітко усвідомити положення нормативно-правової бази, яка визначає сферу охорони та захисту державного кордону. Так, у ст.17 Конституції України визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності

України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом [6].

Загрози невоєнного характеру є основними для ДПС України, але захист державного кордону, державного суверенітету та територіальної цілісності держави від воєнних загроз є невід'ємною частиною оперативно-службової діяльності прикордонного відомства.

Нинішні та майбутні потенційні загрози національній безпеці України у сфері охорони та захисту державного кордону зумовлюють потребу в удосконаленні законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки, що спрямоване на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів ДПС України та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону, для захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій. Водночас на сьогодні на законодавчому рівні досі не вирішено питання щодо визначення ролі та місця ДПС України в системі оборони держави та порядку і способу залучення прикордонних підрозділів та особового складу до бойових дій. Так, відповідно до вимог ст. 12 розділу IV Закону України [7] Державна прикордонна служба входить до складу сил безпеки і оборони та реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України.

Відповідно до вимог п. 7 ст. 18 Закону України “Про національну безпеку України” та Закону України “Про Державну прикордонну службу України” прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення, який здійснює правозастосовні та правоохоронні функції, тобто функції, не пов'язані з веденням бойових дій. Лише відповідно до вимог пп. 2–4 ст. 19 Закону України “Про Державну

прикордонну службу України” на органи охорони та підрозділи державного кордону покладені завдання, які мають виконуватися шляхом ведення бойових дій [9, ст. 18, 19].

Нормативно-правові акти, що стосуються функцій і завдань ДПС України, не визначають порядок виконання їх шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

До реалізації завдань за ймовірними сценаріями виникнення та розвитку ситуацій воєнного характеру відповідно до визначених варіантів застосування та розподілу відповідальності залучаються Збройні Сили України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Державна спеціальна служба транспорту, сили і засоби Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, ДПС України, Національної гвардії України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Управління державної охорони України. Їх структура визначається законодавством з урахуванням функцій і завдань із забезпечення оборони держави і спроможностей, необхідних для їх виконання [14].

Проводиться робота щодо підвищення спроможності підрозділів складу бойового резерву ДПС України для ефективного реагування у разі виникнення кризових ситуацій воєнного характеру до кінця 2025 року завдяки створенню ефективних, мобільних, оснащених сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою прикордонних Спеціальних сил ДПС України, які забезпечують своєчасне реагування на воєнні загрози прикордонній безпеці України, раціонально використовуючи наявний потенціал (спроможності) [15].

Проведений аналіз сутності та завдань ТрО, місця і ролі органів та підрозділів ДПС України, умов і факторів, що їх визначають, практики планування участі ДПС України у заходах ТрО дав змогу констатувати:

1. Як показує досвід бойових дій, перед загрозами, що зумовлені діями незаконних збройних формувань, а також регулярних військ РФ, особливо важливого значення набувають спільні дії органів (підрозділів) ДПС України з підрозділами інших складових сектору безпеки і оборони.

2. Зважаючи на спроможності, визначені загальні завдання формувань ДПС України у ТрО щодо охорони та захисту державного кордону: ведення розвідки та контррозвідки; протидія проникненню агентури та ДРФ через

державний кордон і в райони розгортання військ, боротьба з ними; припинення озброєних і інших провокацій на державному кордоні та в контрольованих прикордонних районах; участь у прикритті районів від мобілізуванню та розгортання військ; проведення режимних заходів і стабілізаційних дій, очистка районів та боротьба з десантами; виконання завдань бойової охорони та прикриття проміжків і відкритих флангів на важкодоступних ділянках у складі військ прикриття державного кордону; підтримання режиму воєнного стану; допомога в охороні та захисті комунікацій, тилу та важливих державних і військових об'єктів.

3. На сьогодні не вирішено низку принципових питань щодо участі формувань ДПС України у ТрО, зокрема: обґрунтування їх ролі та місця, як суб'єкта ТрО; визначення спроможностей різновідомчих сил і їх порівняльна оцінка; обґрунтування функцій, завдань, способів дій у разі спільного виконанні завдань ТрО; визначення раціонального розподілу сил і засобів, напрямків та способів взаємодії і координації дій з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями; оцінювання ефективності, що включають планування їх участі у територіальній обороні.

Таким чином, на основі проведеного аналізу досліджено участь підрозділів ДПС України у системі ТрО. Вирішення завдань спільних дій формувань різної підпорядкованості для виконання завдань ТрО потребують науково-методичного апарату планування участі сил і засобів ДПС України у складі угруповання різнорідних військ (сил) у ТрО.

Отже, існує проблема визначення на державному рівні статусу ДПС України – це правоохоронний орган, який виконує суто правоохоронні та правозастосовні функції і завдання, чи це військове формування, або визначитися зі спеціальним статусом, зміст та направленість якого не розкривається [16–18].

Необхідність удосконалення планування спільних дій суб'єктів ТрО зумовлено наявністю загальної мети, функцій і завдань правоохоронних органів та військових формувань, потребою комплексного підходу до створення системи і формування процесів територіальної оборони, удосконалення форм і способів виконання завдань. Серед організаційних питань ТрО найбільш проблем виникає з організацією взаємодії і створенням єдиного угруповання для виконання завдань ТрО.

Висновок. Виявлено протиріччя щодо участі формувань ДПС України у ТрО, а саме: між системою ТрО, її метою та відомчими інтересами, функціями, завданнями, формами і способами діяльності, спроможностями, ресурсами окремих суб'єктів, їх підходами до участі у ТрО; між вимогами до діяльності ДПС України як до правоохоронної органу спеціального призначення та його завданнями як військового формування.

Є потреба опрацювати відповідні документи середньострокового планування щодо розвитку прикордонної служби, погодити їх із Головнокомандувачем Збройних Сил України у частині, що стосується участі ДПС України у складі сил оборони, та затвердити Кабінетом Міністрів України.

Зазначене окреслило сутність **подальших досліджень**, а саме удосконалення методики планування охорони та захисту державного кордону в системі територіальної оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Катеринчук І., Мисик А., Горбатюк А. Модель спільних дій підрозділів військових формувань та правоохоронних органів під час виконання завдань територіальної оборони. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Військова та технічні науки*. Хмельницький, 2017. № 1. С. 87–106.
2. Мисик А. Б. Концепція застосування Державної прикордонної служби України у територіальній обороні. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. Харків, 2017. № 3. С. 146–152.
3. Романченко І. С., Фролов В. С., Палій В. В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України. *Наука і оборона*. 2009. № 4. С. 6–11.
4. Янюк С. Територіальна оборона України: механізми реалізації. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса, 2018. № 2 (74). С. 121–124.
5. Лобко М. М., Саганюк Ф. В., Устименко О. В. Територіальна оборона як резерв посилення спроможності сил оборони. *Академія національної безпеки. Науковий часопис*. 2018. Вип. 1. С. 49–69.
6. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.01.2022).
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 1.
8. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 17.01.2022).

9. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 19.06.2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 20.01.2022).
10. Доктрина територіальної оборони : затв. наказом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 04.01.2022 р. № 1. С. 1–26.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 25.01.2022).
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року “Про Стратегію воєнної безпеки України” : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> (дата звернення: 26.01.2022).
13. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 27.01.2022).
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” : Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021. URL:
15. Про Річну Національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік : Указ Президента України від 26.05.2020 р. № 203/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2032020-33861> (дата звернення: 08.12.2021).
16. Братко А. В. Аналіз функціонування Державної прикордонної служби України. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. Харків, 2021. № 2(68). С. 147–152. DOI: <https://doi.org/10.30748/zhups.2021.68.19>.
17. Братко А. В. Удосконалення оборонного планування у Державній прикордонній службі України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2021. № 1 (71). С. 67–74. DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2021-1-71/67-74>.
18. Торічний В. О., Братко А. В., Захарчук Д. О. Збройні конфлікти як дестабілізуючий фактор прикордонної безпеки. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2021. № 2 (72). С. 57–63. DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2021-2-72/57-63>.

Стаття надійшла до редакційної колегії 22.02.2022

Topical issues of the use of the State Border Service of Ukraine in the system of territorial defense

Annotation

In the system of territorial defense (TD) the border regime is being strengthened, additional regime measures are being introduced to restrict the movement and access of the population to certain areas. The formation of the State Tax Service of Ukraine participates in measures to establish a special regime of entry and exit.

Existing forms of operational and service actions, tasks of formations of the State Tax Service of Ukraine are undergoing significant changes. There is a need to transform military methods of action and the introduction of military intelligence, change the purpose, methods and content of operational and investigative activities.

The purpose of the article is to substantiate the need to develop legislative documents on the development of the border department in the system of territorial defense.

Based on the analysis, the participation of units of the State Tax Service of Ukraine in the TD system was studied. Solving the tasks of joint actions of formations of different subordination to perform the tasks of the TD requires the use of scientific and methodological apparatus for planning the participation of forces and means of the State Tax Service of Ukraine in a group of heterogeneous troops (forces) in the TD.

Contradictions were identified regarding the participation of the State Tax Service of Ukraine in the TD, namely:

between the system of TD, its purpose and departmental interests, functions, tasks, forms and methods of activity, capabilities, resources of individual entities, their approaches to participation in TD;

between the requirements for the activity of the State Tax Service of Ukraine as a law enforcement body of special purpose and its tasks as a military formation.

There is a need to develop relevant medium-term planning documents for the development of the border service, agree them with the Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine on the participation of the State Tax Service of Ukraine in the defense forces, and approve the Cabinet of Ministers.

Keywords: territorial defense; armed conflict; national security; State Border Guard Service of Ukraine; state border security.