

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПЛАНУВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СИЛ ОБОРОНИ****CURRENT ISSUES OF PLANNING THE APPLICATION OF UNITS OF THE STATE
BORDER SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF THE DEFENSE FORCES**

Карасьов Д.Л., старший викладач кафедри національної безпеки та управління
Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Осінський О.О., слухач факультету підготовки керівних кадрів
Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті досліджено проблемні питання пов'язані із плануванням застосування підрозділів Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) в системі сил оборони під час відсічі збройної агресії. Проаналізовано законодавче підґрунтя залучення підрозділів прикордонного відомства до заходів пов'язаних із обороною держави. Досліджено сучасний підхід до планування та застосування підрозділів прикордонного відомства у системі сил оборони, неврегульованість положень нормативно-правових актів у даній сфері, практичні можливості залучення підрозділів охорони державного кордону до виконання покладених завдань у системі сил оборони. Питання застосування прикордонних підрозділів у системі сил оборони повинно врахувати особливості покладених функцій, компетенції особового складу, наявність відповідних сил та засобів, відповідати загальнодержавній концепції залучення елементів державного апарату до оборони держави.

Планування застосування підрозділів ДПСУ, повинно ґрунтуватися на об'єктивних спроможностях виконання поставлених завдань у системі сил оборони, врахувати наявний досвід, вихідні можливості, сприяти утворенню єдиної системи управління та взаємодії із відповідними органами військового управління Збройних Сил України (далі – ЗСУ) під час залучення підрозділів прикордонного відомства до заходів пов'язаних з обороною держави.

Тема дослідження застосування підрозділів ДПСУ в системі сил оборони є актуальною, тому що вона займає важливе місце в реалізації державної політики у сфері державної безпеки, сприяє створенню єдиного підходу до планування застосування підрозділів прикордонного відомства у заходах із забезпечення оборони держави.

Запропоновано шляхи вирішення проблемних питань щодо: 1) планування застосування підрозділів ДПСУ у системі сил оборони; 2) порядку залучення прикордонних підрозділів до виконання завдань пов'язаних із збройною відсічю; 3) нормативно-правової врегулювання планування застосування підрозділів ДПСУ з метою підвищення ефективності застосування підрозділів прикордонного відомства.

Ключові слова: сили оборони, сектор безпеки і оборони, державна безпека, національна безпека, захист державного кордону, охорона державного кордону.

The article examines problematic issues related to the planning of the use of units of the State Border Service of Ukraine (hereinafter referred to as the State Border Service of Ukraine) in the system of defense forces during the repulsion of military aggression. The legal basis for the involvement of units of the border department in repelling armed aggression is analyzed. The modern approach to the planning and application of units of the border department in the system of defense forces, the irregularity of the provisions of normative legal acts in this area, the practical possibilities of involving the units of state border protection in the performance of assigned functions in the system of defense forces have been studied. The issue of the use of border units in the system of defense forces should take into account the specifics of the assigned functions, the competence of personnel, the availability of appropriate forces and means, and correspond to the national concept of involving elements of the state apparatus in the defense of the state.

The planning of the use of units of the DPSU should be based on the objective capabilities of performing tasks in the system of the defense forces, take into account the available experience, initial capabilities, contribute to the formation of a unified system of management and interaction with the relevant military management bodies of the Armed Forces of Ukraine (hereinafter – the Armed Forces of Ukraine) during engagement units of the border department to measures related to the defense of the state.

The topic of research on the use of units of the DPSU in the system of the defense force is relevant, because it occupies an important place in the implementation of state policy in the field of state security, contributes to the creation of a unified approach to planning the use of units of the border department in measures to ensure the defense of the state.

Ways to solve problematic issues are proposed regarding: 1) planning the use of units of the DPSU in the system of defense forces; 2) the procedure for the involvement of border units in the performance of tasks related to armed repulse; 3) regulatory regulation of the planning of the use of units of the DPSU in order to increase the efficiency of the use of units of the border agency.

Key words: defense forces, security and defense sector, state security, national security, protection of the state border, protection of the state border.

Вступ. З початком повномасштабної військової агресії російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» терміном на 90 днів по всій території України введено правовий режим воєнного стану який продовжений у визначеному законом порядку та діє станом на сьогодні [1–11, ст. 1].

Військова агресія російської федерації проти України створила реальну загрозу втрати державного суверенітету та територіальної цілісності України, оборона держави вимагала комплексного та оперативного впровадження політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організа-

ційних заходів з метою забезпечення державної та національної безпеки [12, ст. 2].

Законом України № 2952-ІХ від 24.02.2023 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» внесено зміни до законодавчих актів, які частково унормовують питання реалізації загальнодержавної політики у сфері охорони та захисту державного кордону [13, ст. 1]. Відповідно до даного законодавчого акту змінено підхід щодо планування застосування прикордонних підрозділів у різних умовах обстановки, яка складається на державному кордоні, уточнено повноваження ДПСУ, ЗСУ та інших складових сектору безпеки і оборони держави щодо охорони та захисту державного кордону, визначено поняття «прикриття державного кордону», уточнено порядок залучення підрозділів ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів до виконання завдань у разі введення посиленої охорони (прикриття) державного кордону.

Разом з тим, остаточного підходу у плануванні застосування прикордонних підрозділів станом на сьогодні не існує. Норми матеріального права створюють юридичну невизначеність та порушують принцип «передбачуваності застосування закону» під час виконання заходів пов'язаних із обороною держави, не деталізують порядок та форми залучення прикордонних підрозділів до завдань які стоять перед системою сил оборони.

Метою статті є дослідження і аналіз проблем нормативного врегулювання планування застосування підрозділів ДПСУ у системі сил оборони, сучасний підхід застосування прикордонних підрозділів у системі сил оборони, ризики які можуть виникати в результаті недосконало створених законодавчих актів у сфері охорони та захисту державного кордону, а також визначення шляхів вирішення висвітленої проблематики, удосконалення концептуального підходу у плануванні застосування підрозділів прикордонного відомства у системі сил оборони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Планування підрозділів ДПСУ в системі сил оборони найбільш детально досліджено у роботах В. П. Горбуліна та А. Б. Качинського [14, ст. 213–215]. З позиції системного підходу планування застосування сектору безпеки та оборони досліджено в роботах О. О. Резнікової [15, ст. 10–11], Г. П. Ситник [16, ст. 125–128].

Вагомий науковий внесок у дослідженнях та розробку підходів до розвитку системи національної та прикордонної безпеки, зробили відомі науковці як: В. М. Телелім, В. І. Єфіменко, П. А. Мінеєв [17, ст. 3–7], О. О. Морохов, Г. А. Магась [18, ст. 35–41], А. Б. Мисик, А. В. Бартко, Д. В. Софіян [19, ст. 60–64].

Враховуючи аналіз проведених наукових досліджень, теоретичні положення викладені у висвітлених публікаціях слід дійти до висновку, що проблема планування застосування прикордонних підрозділів у системі сил оборони є недостатньо вирішеною, не містить єдиного, комплексного підходу та потребує подальших наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава у якій визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, законами України. ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення, який здійснює свою діяльність ґрунтуючись на нормах Конституції України та законів України, покладення завдань і обов'язків на особовий склад ДПСУ, які не передбачені законами України забороняється.

Відповідно до статті 19 Закону України від 03.04.2003 № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» на ДПСУ покладаються обов'язки «правоохоронного» та «військового» характеру. Обов'язки «правоохоронного характеру» передбачають виконання заходів із забезпечення охорони державного кордону, виявлення, припинення та запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ. Обов'язки «військового характеру» передбачають виконання комплексу заходів спрямованих на безпосередню участь підрозділів ДПСУ у захисті державного кордону, участь у забезпеченні державної безпеки, територіальної оборони у системі сил оборони, здійсненні інших заходів спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави [20, ст. 8].

Відповідно до Закону України «Про державний кордон України», законодавцем розмежовано повноваження щодо здійснення координації діяльності із захисту державного кордону України утворених відповідно до законів України

військових формувань та правоохоронних органів, у різних умовах обстановки, яка складається на державному кордоні: 1) у мирний час, а також поза ділянками державного кордону України, прикриття державного кордону України здійснюється – ДПСУ; 2) у межах ділянок державного кордону України в районах ведення воєнних (бойових) дій, визначених Головнокомандувачем Збройних Сил України, – відповідним військовим командуванням; 3) у межах ділянок державного кордону України, на яких відповідно до цього Закону здійснюється прикриття державного кордону України, – органом військового управління ЗСУ [21, ст. 2–4].

Аналізуючи вищезазначені законодавчі акти, ми можемо зробити висновок, що планування застосування підрозділів прикордонного відомства у системі сил оборони не є чітко структуризованим, та нормативно збалансованим. Прикордонне відомство не є самостійним суб'єктом забезпечення захисту державного кордону України під час виконання завдань з оборони держави, координація діяльності здійснюється відповідними органами військового управління, у зв'язку із чим, існує необхідність деталізувати завдання, які покладаються на прикордонне відомство під час відсічі військової агресії на законодавчому рівні.

Законом України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» розмежовано повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони враховуючи функції які на них покладаються, визначено систему командування та координації сил безпеки та оборони України, запроваджено підхід щодо планування органів, які функціонують у секторі національної безпеки та оборони. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України. Діяльність ДПСУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ України. ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику лише у сфері охорони державного кордону України.

Відповідно до чинного законодавства під поняттям «сили безпеки» розуміють сукупність правоохоронних та розвідувальних органи, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. «Сили оборони» включають в себе Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [24, ст. 3].

Аналізуючи вищезазначені норми права, ми можемо спостерігати, що законодавцем не здійснено диференціювання кожного органу до «сил безпеки» чи «сил оборони», але одним із ключовим факторів віднесення кожного конкретного органу до визначеної складової є виконання покладених функцій. Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту державного кордону України» № 7475 від 19.06.2022 було запропоновано змінити концептуальний підхід застосування прикордонних підрозділів прикордонного відомства у різних умовах обстановки, покласти функції оборони України [23, ст. 3]. Частина шосту статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» було викладено у наступній редакції: «ДПСУ як правоохоронний орган спеціального призначення входить до складу сил безпеки, а як військове формування – до складу сил оборони сектору безпеки і оборони України». Однак, запропоновані зміни були піддані критиці з боку Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, визнані такими що порушують загальні принципи права та в подальшому були відхилені.

Запропонований статус ДПСУ «як військового формування» не відповідав існуючому правовому статусу прикордонного відомства, який визначений у абзаці першому статті 18 Закону України «Про національну безпеку України», та у Законі абзаці першому частини першої статті 6, відповідно до яких ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення. Слід зауважити, що наявність «подвійного» статусу у одного органу одночасно: як «правоохоронний орган спеціального призначення», і як «військове формування», порушує вимоги статті 17 Основного Закону України, у яких інституційно розмежовано ЗСУ та інші військові формування та правоохоронні органи держави. Також запропоновано внести зміни щодо покладення функцій на прикордонне відомство у частині, що стосується оборони України, а саме «участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також в обороні держави відповідно до закону». Разом з тим, дані пропозиції були відхилені у кінцевій редакції запропонованих змін у зв'язку із відсутністю обґрунтувань щодо можливості подальшої реалізації даних норм права [24, ст. 2].

Відповідно до змін до законодавчих актів щодо захисту державного кордону України внесено зміни у Закон України «Про оборону України», прикордонні загони та/або загони морської охорони ДПСУ залучаються визначені у встановленому порядку відповідними органами військового управління ЗСУ. Однак, станом на сьогодні порядок застосування прикордонних підрозділів у системі сил оборони законодавчо не визначений, перелік завдань, які покладаються на прикордонне відомство у системі сил оборони на період збройної відсічі не регламентований на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що запропонований курс та абсолютна заміна загальнодержавної політики у сфері охорони та захисту державного кордону спрямована виключно за виконання обов'язків «військового характеру» прикордонним відомством не забезпечує євроінтеграційному курсу держави, створює ризики щодо ефективного впровадження Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р (із змінами внесеними згідно з Розпорядженням КМУ № 660-р від 21.07.2023) [25, ст. 2–4], виконання національних зобов'язань з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [26, ст. 113].

Враховуючи вимоги Стратегії національної безпеки України затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [27, ст. 2–5], фундаментальні положення даного нормативно-правового акту ґрунтуються на забезпеченні суспільного розвитку, європейській та євроатлантичній інтеграції. Реалізація цих пріоритетів забезпечується за напрямками повної імплементації Угоди, та модернізації її параметрів там, де необхідно, за результатами всебічного огляду досягнення цілей Угоди, з метою набуття повноправного членства України у Європейському Союзі (далі – ЄС).

Окрім того, одним з пріоритетних напрямком української зовнішньої політики процесу інтеграції України до ЄС є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС, створення відповідної правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього.

Враховуючи вищевикладене, слід дійти до висновку що відсутність законодавчо врегульованого підходу планування застосування прикордонних підрозділів створює потенційні ризики щодо забезпечення якісного захисту державного кордону. Відсутність загальнодержавної доктрини застосування підрозділів прикордонного відомства створює загрозу для державної безпеки, унеможлиблює на законодавчому рівні виконувати завдання з оборони держави в якості окремого суб'єкта відсічі збройної агресії, утворює розбіжність із поставленими цілями у частині загальнодержавної євроінтеграції, інтегрованого управління кордонами.

Висновки та подальші перспективи досліджень. Під час дослідження охарактеризовано сучасний варіант планування застосування підрозділів ДПСУ у системі сил оборони, висвітлено проблемні питання врегулювання даного процесу, запропоновано шляхи вирішення.

З метою удосконалення планування застосування підрозділів ДПСУ у системі сил оборони пропонується: 1) опрацювати доктрину планування застосування прикордонних підрозділів у системі сил оборони на загальнодержавному рівні; 2) здійснити відповідні розрахунки можливостей залучення сил та засобів підрозділів ДПСУ до виконання завдань з оборони держави; 3) деталізувати порядок залучення та завдання для підрозділів прикордонного відомства під час виконання заходів із збройної відсічі на законодавчому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>;
2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
3. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 14.03.2022 № 133/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2022#n5>
4. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 18.04.2022 № 259/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259/2022#n5>
5. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 17.05.2022 № 341/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2022#n5>
6. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 12.08.2022 № 573/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573/2022#n5>
7. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 07.11.2022 № 757/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757/2022#n5>
8. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 06.02.2023 № 58/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58/2023#n5>
9. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 01.05.2023 № 254/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/2023#n6>
10. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26.07.2023 № 451/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451/2023#n2>
11. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 06.11.2023 № 734/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734/2023#n2>
12. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24.02.2023 № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>
14. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський від 26.01.2011. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-07/Gorbulin_Kachynsky-e2dd0.pdf

15. Проблеми планування у сфері національної безпеки України : Наукова стаття Стратегічна панорама № 1–2, 2020. URL: <https://niss-panorama.com/index.php/journal/article/download/101/101/>
16. Державне управління у сфері національної безпеки (Концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник Ситник Г.П. Національна академія державного управління при Президентові України. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/Derzhavne-upravlinnya-u-sferi-natsionalnoyi-bezpeki.pdf>
17. До питання розробки та імплементації плану оборони України: Наукова стаття Національний університет оборони України імені Івана Черняховського . URL: <http://nio.nuou.org.ua/article/view/239023/281776>
18. Концептуальні засади стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону України: Наукова стаття, аспекти публічного управління. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/732/708>
19. Аналіз науково-методичного апарату планування оперативно-службових дій підрозділів Державної прикордонної служби України: Наукова стаття Journal of Scientific Papers «Social Development and Security», Vol. 11, No. 2, – 2021 від 30.04.2021. URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/287/33>
20. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
21. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>
22. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
23. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту державного кордону України»: проект Закону України від 19.06.2022 №7475. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1350604>
24. Зауваження до проекту Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України (реєстраційний № 7475): Зауваження до проекту Закону України Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1560287>
25. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, Перелік від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>
26. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
27. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>