

**Анатолій Притула, к. ю. н.**

*Міжнародний гуманітарний університет, Україна*

## **ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ**

**Anatolii Prytula, PhD in Law**

*International Humanitarian University, Ukraine*

### **STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE**

The article discusses the role of the State Border Guard Service of Ukraine in the defense and security sector. The provisions of the current national security legislation are analyzed (Law of Ukraine "On National Security", Law of Ukraine "On intelligence agencies of Ukraine", National Security Strategy of Ukraine etc.). The article also considers the status of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a coordinating body of the State Border Guard Service of Ukraine. By the method of historical reference, the article demonstrates the need to rethink the status of the State Border Guard Service of Ukraine as a special purpose military unit with law enforcement functions subordinated to the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, rather than a law enforcement body with a special purpose, since the rebuff of armed aggression, along with other bodies and departments within the security and defense sector, has become a priority.

**Keywords:** law enforcement body, the State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement activity, security and defense sector, special purpose military unit.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні нестабільна як соціально-політична внутрішня, так і зовнішня безпекова обстановка. На Сході України проводиться операція Об'єднаних сил – фактично ведуться бойові дії. Державний кордон України на Донбасі не перебуває під контролем Державної прикордонної служби України. Контроль за переміщенням осіб, транспортних засобів через лінію зіткнення та/або в її межах здійснюється на таких засадах: протидії тероризму; протидії розвідувально-підривної діяльності іноземних структур; забезпечення права громадян України виїхати з тимчасово неконтрольованої території; посилення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів на тимчасово неконтрольовану територію. Все це актуалізує питання не лише правового фундаменту діяльності Державної прикордонної служби України, а чіткого визначення її місця в системі оборони й національної безпеки.

Останнє пов'язано з тим, що Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, серед основних завдань у сфері підвищення обороноздатності держави є підготовка держави до відсічі збройної агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду. Це завдання має забезпечуватися, в тому числі шляхом реформи розвідувальних органів України, цілями якої є пріоритетний розвиток розвідувальних спроможностей України, забезпечений на основі узгодженого функціонування розвідувальних органів. Буде прийнята Національна розвідувальна програма, у рамках реалізації якої необхідно: 1) зосередити зусилля розвідувальних органів на пріоритетних напрямках забезпечення національної безпеки; 2) розширити спроможності агентурної розвідки; 3) забезпечити розвиток спроможності технічної розвідки, електронного перехоплення і моніторингу телекомунікацій, а також кіберрозвідки, створення сучасної системи аерокосмічної розвідки на основі нових технологічних рішень; 4) удосконалити інформаційно-

аналітичну діяльність і обробку відкритих джерел інформації; 5) посилити координацію розвідувальних органів та їх взаємодію між собою, зокрема для підготовки узгоджених розвідувальних оцінок; 6) зміцнити взаємодію розвідувальних органів з партнерськими спецслужбами держав – членів НАТО, зокрема вживаючи конкретні заходи для побудови взаємної довіри.

Відповідно до вказаної Стратегії передбачається розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування, що має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту й 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.

Все висловлене актуалізує питання місця та ролі Державної прикордонної служби України в забезпеченні ефективності системи національної безпеки й оборони в умовах фактичної збройної агресії.

**Стан наукових досліджень.** За роки незалежності України в тому чи іншому ступені присвятили науковій праці О.М. Бандурка, В.М. Білик, І.В. Бондаренко, Ю.А. Ведерніков, А.П. Гель, К.Ф. Гуценко, Й.І. Горінецький, Є.О. Гіда, І.А. Григоренко, В.М. Дубінчак, І.В. Зозуля, А.М. Куліш, А.М. Кучук, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, О.С. Передерій, О.С. Проневич, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов, М.І. Хавронюк, О.В. Шмоткін, Н.С. Юзікова і т. д.

Разом із тим, не оглядаючись на багатовекторність наукових поглядів на розуміння правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, її мети, функцій та структури як окремих предмет дослідження правовий статус, види діяльності, в тому числі потенційна кримінально-процесуальна діяльність майбутніми слідчими Державної прикордонної служби України в науковій літературі не досліджувалась. Проте умови бойової обстановки на Сході України, як ніколи за період незалежності країни актуалізують ці проблеми.

Виходячи з висловленого, метою нашої роботи є обґрунтування необхідності визнання Державної прикордонної служби України як повноважного органу в системі забезпечення національної безпеки й обороноздатності країни.

**Виклад основного матеріалу.** Розділ IV «Сектор безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII визначає коло сил безпеки та сил оборони України. Відповідно до статті 12 цього закону сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України. Частина 2 статті 12 вказаного закону визначає склад сектору безпеки і оборони, до якого входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Окремо в статті 17 аналізованого закону визначається призначення в секторі безпеки й оборони Державної спеціальної служби транспорту, що є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України. Разом з тим, Державна прикордонна служба України розглядається в статті 18 «Міністерство внутрішніх справ України». Так, відповідно до частини 6 цієї статті зазначається, що Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Це виглядає доволі алогічним з наступних причин. Крім винятково правоохоронної діяльності Держприкордонслужба України за Законом України «Про Державну прикордонну службу України»

зобов'язана здійснювати розвідувальну, інформаційно-аналітичну й оперативно-розшукову діяльність, а також здійснювати контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення захисту державного кордону України. Для цього в Держприкордонслужбі України створено спеціальний розвідувальний орган, якому Законом України «Про розвідувальні органи України» дозволено здійснення розвідувальної діяльності в сферах прикордонної й імміграційної політики, а також в інших сферах, що стосуються питань захисту державного кордону України й її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні. При цьому вказаним законом розвідувальна діяльність розуміється діяльність, яка здійснюється спеціальними засобами та методами з метою забезпечення визначених законом органів державної влади розвідувальною інформацією, сприяння реалізації та захисту національних інтересів, протидії за межами України, в тому числі у кіберпросторі, зовнішнім загрозам національній безпеці України.

Стаття 20 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII розвідувальні органи України розглядає окремо. При цьому розвідувальні органами України є державні органи або структурні підрозділи у їх складі, уповноважені законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз. Розвідувальні органи, як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах. Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України. Міністерство внутрішніх справ не належить до розвідувальних органів.

Контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення захисту державного кордону України спрямовані в першу чергу на виявлення шпигунів іноземних країн у мирний час, коли вони займаються збором інформації про економіку, боєздатність, безпеку держави. Зараз (в умовах збройного конфлікту) ця діяльність проводиться з метою недопущення збору інформації про озброєння та бойовий потенціал України. Інакше кажучи, контррозвідувальні заходи – це діяльність проти розвідувального отримання необхідної інформації. Ці заходи також не здійснюються Міністерством внутрішніх справ, а притаманні СБУ та військовій контррозвідці.

Крім того, головним завданням Держприкордонслужби України є 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. Для цього в складі Держприкордонслужби України створюється морська охорона, яка складається із загонів морської охорони, й органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини. В період збройної агресії будь-якої держави ці структурні підрозділи Держприкордонслужби України автоматично трансформуються в перший ешелон військової оборони країни. Це скоріше за все має координуватися Міністерством оборони.

До того ж на сьогодні нормативно-правове забезпечення проходження служби у Держприкордонслужби України складають закони України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про оборону України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України». Так, Р.М. Ляшук зазначає, що правове регулювання й організація діяльності Держприкордонслужби України мають свою специфіку, яка обумовлюється конституційними положеннями про те, що однією з головних функцій держави є забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів<sup>1</sup>.

Отож, вказані моменти ставлять під сумнів статус Держприкордонслужби України з координуванням її діяльності через Міністра внутрішніх справ. Так, Адміністрація Держприкордонслужби відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

<sup>1</sup> Ляшук, Р.М. (2018). До питання сутності проходження служби в Державній прикордонній службі України. *Сучасні концептуальні підходи щодо управління персоналом у секторі безпеки і оборони України: тези міжвідомчої науково-практичної конференції* (Хмельницький, 19 жовтня 2018 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 44-46.

Напевно, координація діяльності Держприкордонслужби України через Міністра внутрішніх справ походить з часу довоєнної доби напередодні Другої світової війни на теренах Радянського Союзу. Так, в червні 1941 року прикордонні війська Народного комісаріату внутрішніх справ СРСР перебували під загальним командуванням Л. П. Берії. Вони склалися з 18 прикордонних округів, які налічували 94 прикордонних загони, 8 окремих загонів прикордонних кораблів, 23 окремих прикордонних комендатури, 10 окремих авіаційних ескадрилей і 2 кавалерійських полки. Загальна їх чисельність становила 168135 людей, морські частини Прикордонних військ мали в наявності 11 сторожових кораблів, 223 сторожових катери й 180 рейдових і допоміжних катерів (усього 414 бойових одиниць), авіація Прикордонних військ мала в своєму складі 129 літаків.

Напередодні війни, уживаючи загальні заходи до відсічі можливої агресії керівництво СРСР підвищило щільність охорони західної частини державного кордону держави: від Баренцева до Чорного морів. Цю ділянку тоді охороняли 8 прикордонних округів, які вміщували 49 прикордонних загонів, 7 загонів прикордонних кораблів, 10 окремих прикордонних комендатур і 3 окремі авіаційні ескадрильї. Їх загальна чисельність становила 87459 людей, з яких 80% особового складу перебували безпосередньо на держкордоні, на радянсько-німецькому кордоні – 40963 прикордонників. Із 1747 прикордонних застав, що охороняли державний кордон Радянського Союзу, 715 застав були на західному кордоні країни.

Організаційно кожний прикордонний загін складався з 4-х прикордонних комендатур, у кожній було 4 лінійні застави й 1-на резервна застава, маневреної групи (резерв прикордонного загону з 4-х застав, загальною чисельністю 200–250 прикордонників), школи молодшого начальницького складу – 100 осіб, штабу, розвідувального відділення, політоргану й тилу. Усього загін налічував близько 2000 багнетів. Кожний прикордонний загін охороняв сухопутну ділянку кордону довжиною до 180 кілометрів, на морському узбережжі – до 450 км.

Чотири прикордонні застави склали прикордонну комендатуру. Прикордонна комендатура, як частина прикордонного загону, забезпечувала захист кордону на ділянці до 50 км і займалася безпосереднім керівництвом прикордонними заставами. У коменданта прикордонної комендатури був бойовий резерв – резервна застава чисельністю 42 прикордонника, на її озброєнні було 2 станкові кулемети, 4 ручних кулемета, 34 гвинтівки. Резервна застава мала збільшений боєзапас, вантажний автотранспорт або 2–3 парокінні візки.

Штатна чисельність прикордонних застав у червні 1941 року була від 42 до 64 осіб, залежно від конкретних умов території й інших умов обстановки. Склад застави чисельністю в 42 прикордонника: начальник прикордонної застави і його заступник, старшина й 4 командира відділень, інші рядові прикордонники. На її озброєння був: 1-н станковий кулемет Максим, 3-ри ручних кулемета Дегтярьова й 37-м гвинтівок зразка 1891/30 року; боєзапас прикордонної застави становив: патронів калібру 7,62 мм – по 200 штук на кожну гвинтівку й по 1600 штук на кожний ручний кулемет Дегтярьова, 2400 штук на станковий кулемет, ручних гранат РГД – по 4 одиниці на кожного бійця й 10 протитанкових гранат на всю прикордонну заставу.

Склад прикордонної застави чисельністю 64 прикордонника: начальник застави та два заступники, 1 старшина й 7 командирів відділень. На озброєнні застави: два станкових кулемета Максим, чотири ручних кулемета Дегтярьова та 56 гвинтівок. Відповідно, кількість боєприпасів була більшою, ніж у застави з 42 бійцями. За вказівкою начальника прикордонного загону на прикордонній заставі, де складалася найзагрозливіша обстановка, кількість боєприпасів була збільшена в півтора рази, але наступний розвиток подій показав, що й цього боєзапасу вистачало всього на 1–2 дня оборони. Технічним засобом зв'язку прикордонної застави був телефон. Транспортним засобом застави були два парокінних візка.

У квітні 1941 року в прикордонні округи на західному кордоні Радянського Союзу стали надходити ротні міномети й пістолети-кулемети: надійшло 50 мм мінометів – 357 одиниць, 3517 одиниць пістолетів-кулеметів Дегтярьова й 18 перших протитанкових рушниць.

Кожна прикордонна застава цілодобово охороняла постійну ділянку держкордону довжиною в 6–8 км, залежно від конкретних умов обстановки, місцевості. У підсумку зрозуміло, що склад і озброєння прикордонної застави дозволяв їй успішно вести боротьбу з одиночними порушниками кордону, диверсійно-розвідувальними групами та невеликими загонами ворога (від відділення до 2-х взводів піхотної роти). І проте прикордонні війська змогли гідно протистояти ворогу (військам вермахту), що набагато перевищував їх за чисельністю й озброєнням.



Також слід зазначити, що прикордонні війська були приведені до стану повної бойової готовності 21 червня 1941 року. Вони відрізнялися високою боєздатністю через специфіку своєї служби – небезпека могла загрожувати щодня. Першими, хто виявив ворога та вступив у бойове зіткнення, були прикордонні наряди, що перебували на службі. Використовуючи заздалегідь підготовлені вогневі позиції, а так само природні вкриття вступили в бій з ворогом і тим самим дали сигнал про небезпеку на заставі. Багато з бійців загинули в першому бою, а ті, хто залишилися живими, відійшли укріпленнь застав і долучилися до оборонних дій. У смузі, де наступали головні ударні угруповання вермахту, їх передові підрозділи супротивника в основному представляли танкові та моторизовані частини, які через свою повну перевагу за чисельністю й озброєнням, могли здолати опір застав порівняно швидко – 1–2 години. До того ж звичайно головні частини не зупинялися, а йшли далі, заставу, якщо не вдавалося взяти її сходу, блокували невеликими силами, потім вогнем долали опір, і добивали тих, хто вижив. Іноді доводилося добивати останніх бійців, що засіли в підвалах, за допомогою саперів, підриваючи фугаси.

Застави, які не були на вістрі головних ударів, протрималися довше, відбиваючи вогнем кулеметів і гвинтівок атаки піхоти супротивника, витримуючи артобстріли й авіанальоти. Резерви комендатур і прикордонних застав, у боях застав майже не беручи участь, зазвичай билися вже в лавах підрозділів Червоної Армії, брали участь у знищенні ворожих десантів, диверсійно-розвідувальних загонів ворога, або гинули в сутичці з ними. Деякі були розбиті під час руху до застав, натрапивши на наступаючі колони вермахту. Але не треба думати, що всі прикордонники полягли в жорстоких боях, деякі застави одержали наказ відійти, прикордонники разом із частинами Червоної Армії, продовжували воювати й брали участь у перемозі над ворогом, у відновленні кордонів СРСР.

Ці історичні дані використані нами для того, щоб засвідчити алогічність координації діяльності тоді через НКВС, а зараз через МВС. Відсутність безпосереднього підпорядкування Головнокомандувачу Збройних сил України зробить безглуздим використання навіть значної за кількістю живої сили і засобів прикордонної служби без включення в загальну військову доктрину оборони нашої країни.

Враховуючи те, що Держприкордонслужба України за законодавством України є правоохоронним органом спеціального призначення, Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII<sup>1</sup> вона віднесена і до сил безпеки (сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України), і до сил оборони (сили оборони – 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).

Таким чином, враховуючи оперативну обстановку, що склалася навколо країни, використовуючи історичний досвід, Державна прикордонна служба не може координуватися, а тим більше перебувати під керівництвом Міністра внутрішніх справ (від цього радянського досвіду слід відмовитися). Завдання, що покладені сьогодні на Державну прикордонну службу вимагають її подальшого розвитку як особливого збройного формування, що на час війни чи збройної агресії перетворюється в перший ешелон країни. Необхідність ведення повсякденної боротьби з організованою та транскордонною злочинністю покладає на Державну прикордонну службу обов'язки з виконання правоохоронних функцій. Автономність Держприкордонслужби має забезпечуватися у цьому зв'язку можливістю проведення повного циклу досудового розслідування злочинів, що вчиняються на кордоні.

**Висновки.** Отже, виклики часу та прийняття Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII вимагає переосмислення статусу Держприкордонслужби України як військового формування спеціального призначення з правоохоронними функціями з підпорядкуванням Головнокомандувачу Збройних Сил України, а

<sup>1</sup> Закон про національну безпеку України України 2018 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 31, 241.

не правоохоронного органу спеціального призначення, оскільки сьогодні відсіч збройної агресії разом з іншими органами і відомствами в складі сектору безпеки й оборони має бути пріоритетним завданням.

#### References:

---

1. Liashuk, R.M. (2018). Do pytannia sutnosti prokhozhenia sluzhby v Derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy. *Suchasni kontseptualni pidkhody shchodo upravlinnia personalom u sektori bezpeky i oborony Ukrainy: tezy mizhvidomchoi naukovo-praktychnoi konferentsii* (Khmelnyskyi, 19 zhovtnia 2018 roku). Khmelnytskyi: Vyd-vo NADPSU, 44-46. [in Ukrainian].
2. *Zakon pro natsionalnu bezpeku Ukrainy Ukrainy 2018* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 31, 241. [in Ukrainian].