



**С. І. Царенко**  
*викладач кафедри цивільного права та процесу  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)*

УДК 341.217 (061.1 ЄС)

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНТЕГРОВАНОГО ПРИКОРДОННОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Проведено аналіз історичних фактів, що впливали на формування ідеї прикордонного менеджменту, особливу увагу звернено на стратегію охорони кордону країнами Європейського Союзу відповідно до шенгенського права. Проаналізовано нормативно-правові акти Європейського Союзу, що закріплюють її де-юре.*

**Ключові слова:** інтегрований прикордонний менеджмент, стратегія, управління кордонами.

Різноманітні тенденції погіршення політичної ситуації у світі, яка стосується міжнародної міграції, загроз тероризму, організованої злочинності зумовили необхідність покращення ефективності функціонування охорони кордонів Європейського Союзу. Ця ефективна охорона кордонів повинна забезпечувати комфортний рівень безпеки будь-якої людини та держав-членів.

Забезпечення безпеки кордонів стало можливим через формулу інтегрованого менеджменту кордонів. Цей інноваційний підхід доводить необхідність запровадження злагодженого вирішення проблем кордону всіма державами-членами Європейського Союзу.

Проблему інтегрованого управління кордонами почали досліджувати в Україні відносно нещодавно. Серед основних дослідників можна відмітити М. Литвина [1] та О. Мельникова [2]. Питання взаємодії органів прикордонної служби із іншими органами держави, що беруть участь у охороні кордону Європейського Союзу, були предметом дослідження І. Кушнір [3]. Проте комплексного дослідження щодо інтегрованого управління кордонами Європейського Союзу не проводилося.

*Метою статті є розгляд інтегрованого менеджменту кордонів Європейського Союзу на основі аналізу стратегії Європейського Союзу у даній сфері.*

Термін “зовнішній кордон” з’явився ще у 60–ті роки минулого століття, коли були створені Спільний Ринок та Митний Союз. Відтак зовнішні кордони Європейського Союзу забезпечують існування спільного ринку, основних свобод руху (товарів, послуг, осіб та капіталу), простору справедливості та безпеки. Тому питання як потрібно визначати статус зовнішнього кордону розвивалося впродовж тривалого часу. Особлива увага зосереджувалась на питаннях надійності роботи поліцейських служб держав-членів, які мають зовнішні кордони, і, відповідно, ставилося питання про відповідальність і фінансові витрати щодо охорони кордонів всіма державами-членами на підставі принципу солідарності.

Тому досвід європейських країн, які зосереджують значні зусилля для побудови сучасної моделі управління кордоном, є важливим і повчальним. Значний інтерес



становить стратегія охорони кордону країнами Європейського Союзу відповідно до шенгенського права. Згідно з його основними положеннями кордони між державами-членами Шенгенської угоди можуть перетинатися громадянами цих країн та тими, хто перебуває на території держави-члена на законних підставах, з мінімальним контролем. На громадян третіх держав ці пільги не розповсюджуються. Спрощення прикордонного контролю всередині шенгенської зони ставить підвищені вимоги до посилення контролю зовнішніх кордонів.

Створення шенгенського простору, всередині якого кордони відкриті, а на зовнішніх кордонах діють єдині правила в'їзду, актуалізувало питання про створення спеціальної системи, яка пов'язувала б правоохоронні органи усіх шенгенських держав і забезпечувала б надійну охорону зовнішніх кордонів Європейського Союзу.

Як зазначає М. М. Литвин, останніми роками Європейський Союз опрацював низку концепцій щодо дій у сфері прикордонної безпеки, які є обов'язковими до запровадження як на території співтовариства, так і в кожній країні-члені (це стосується і країн-кандидатів). Вони, зокрема, стосуються інтегрованого прикордонного менеджменту [1, с. 44].

В Європейському Союзі інтегрований менеджмент кордонів є важливим напрямом, який передбачає збереження і розширення вільного простору свободи, безпеки та юстиції, стосується таких аспектів як міграція, притулок, контроль на кордоні, боротьба з наркотрафіком та живим товаром, співробітництво на національному та міжнародному рівні.

Ідея спільного управління кордонами була висловлена у м. Лаакен Європейською Радою у грудні 2001 року у декларації "Майбутнє Європейського Союзу", яка проголошувала основні напрямки майбутніх реформ і перетворень Європейського Союзу. Лаакенська декларація відобразила відповідне напруження у міжнародних відносинах та ініціювала дискусію щодо інтегрованого прикордонного менеджменту, який врахував би інтереси як зовнішніх сусідів Європейського Союзу, так і країн-членів [2, с. 1]. Тому ідея інтегрованого управління кордонами задовольнила бажання держав-членів Європейського Союзу, що мають зовнішні кордони і не мають таких. На засіданні Ради погодилися на контроль та стандартизацію Європейського прикордонного контролю, надання допомоги державам-кандидатам щодо організації контролю на майбутньому європейському зовнішньому кордоні шляхом введення оперативного співробітництва, сприяння врегулюванню кризам у зв'язку з прикордонним контролем, запобігання нелегальній міграції та іншій транскордонній злочинності.

Концепція інтегрованого управління кордонами в Європейському Союзі виникла у Фінській прикордонній службі і була визнана найкращим досвідом. 8 лютого 2002 року вона вперше формально була введена у каталог для застосування шенгенського доробку і найкращих практик. Даний каталог не був юридично обов'язковим документом, але тлумачився як нормативний акт. Він був першоджерелом для норм шенгенської спільної інструкції (яка, до речі, згодом була змінена Шенгенським кодексом про кордони [4]). У ньому існували норми, які пов'язані з правильним несенням служби (яке обладнання повинно бути використане на кордоні; поділ особового складу, хто несе службу; процедури щодо повернення, видалення та реадмісії). Так, у 2002 році Європейська Комісія виступила з Повідомленням про інтегроване управління зовнішніми кордонами (Комюніке "В напрямку інтегрованого управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу" [5]), і як перше завдання постановила створити "спільний звід законодавства" щодо шенгенських кордонів [6].

У Комюніке було запропоновано п'ятиступеневу модель інтегрованого прикордонного менеджменту: прикордонний контроль; протидія кримінальним



злочинам; аналіз ризиків; міжнародне співробітництво з країнами-сусідами; координація діяльності прикордонних відомств держав Європейського Союзу [7, с. 103].

У цілому модель інтегрованого управління кордонами в Європейському Союзі була запропонована як чотири основи (або чотири фільтри):

1) заходи, які вживаються в третіх державах, державах-транзитерах, державах походження;

2) двостороннє співробітництво та міжнародне співробітництво (співпраця з прикордонними службами, митними службами, поліцією держав-сусідів);

3) заходи, які проводяться безпосередньо на кордонах (прикордонний контроль на лінії кордону, митний контроль);

4) ініціативні заходи, які здійснюються в середині держави-члена (міграційний контроль, репатріація, взаємодія між державами-членами).

Цікаво, що під управлінням кордонами у вузькому значенні розуміють, по-перше, контроль руху в пункті пропуску через державний кордон, по-друге, охорону кордону поза пунктами пропуску (зелений, блакитний, морський кордон). В той же час, “контроль кордону” включає і охорону кордону і контроль у пункті пропуску. Проте, незалежно від значення терміну, у даній моделі інтегрованого кордону, у загальному значенні, мова йде про охорону зеленого кордону та контроль руху в пункті пропуску.

Схематично це виглядає так (табл. 1).

Таблиця 1

**Модель охорони зеленого кордону та контроль руху в пункті пропуску**

IV основа (фільтр)	III основа (фільтр)	Зелений кордон	II основа (фільтр)	I основа (фільтр)
Заходи, що здійснюються в середині держав-членів; міграційний контроль; взаємодія між державами-членами	Прикордонний контроль на лінії кордону; митний контроль		Співпраця з прикордонними службами, митними службами та поліцією держав-сусідів	Заходи в третіх державах

**I фільтр** — заходи в третіх державах:

1) важливою є взаємодія між міністерствами закордонних справ як відповідальних за консульства, що видають візи, тобто є першим фільтром, який може відсіяти хвилю нелегальних мігрантів. Свобода пересування в середині Європейського Співтовариства є очевидною і вона не означає нелегальну міграцію. Щоб забезпечити безпеку на кордонах необхідно здійснити заходи в третіх державах;

2) праця контактних офіцерів з питань міграції (ілосів) із правоохоронними органами третіх держав, куди вони відряджаються конкретно державою-членом. За допомогою їх роботи обмежується нелегальна міграція на початковому рівні. Часто функції офіцера з питань міграції та офіцера з питань взаємодії з правоохоронними органами виконує один офіцер. Держави-члени взаємно інформують одна одну про відрядження ілоса. Отже, діяльність ілоса також може обмежити нелегальну міграцію на початковому рівні.



**II фільтр** — співробітництво із службами сусідніх країн стосується співпраці у оперативному співробітництві, обміну інформацією і т. д. Особливе значення має агентство Frontex та інші ініціативи держав-членів, які координуються органами Європейського Союзу з метою підвищення рівня безпеки на кордоні.

**III фільтр** — контроль безпосередньо на кордоні.

1. *Паспортний контроль:*

а) повинен бути проведений так якісно, щоб рух на кордоні був безперервний;

б) повинен бути поглибленим контролем, щоб виявити тих, хто не має права на в'їзд.

2. *Радіометричний контроль.*

3. *Оперативні заходи (діднання).*

4. *Контроль за зеленим кордоном* (електронний нагляд, мобільні системи — літак, гелікоптер, плавзасоби).

5. *Аналіз ризиків* (на місцевому рівні стратегічне планування служби).

6. *Співпраця з іншими органами, які функціонують на кордоні* (поліція, фітосанітарний контроль, ветеринарна служба, митна служба).

7. *Співробітництво з населенням прикордонних районів.*

**IV фільтр** — заходи, які здійснюються всередині держави-члена. У межах цього фільтру здійснюється контроль за законністю перебування осіб на території конкретної держави-члена Європейського Союзу, а також проведення політики видворення та реадмісії.

У листопаді 2004 року була прийнята Гаазька програма (у 2010 вона закінчилася), яка поклала в основу управління прикордонною безпекою концепцію інтегрованого прикордонного менеджменту. Основними пріоритетами у цьому документі є: імміграція та надання притулку; візова політика; обмін інформацією з правоохоронних питань; консолідація заходів щодо протидії тероризму та організованої злочинності; співробітництво поліцейських та правоохоронних органів; юридична співпраця в кримінальних і цивільних справах [7, с. 104].

Згодом 27 травня 2005 року Бельгія, Німеччина, Іспанія, Франція, Люксембург, Голландія та Австрія підписали Прюмський договір. Прюмська конвенція була ратифікована кількома державами-членами Європейського Союзу. Вона стосується обміну даними Шенгенської інформаційної системи з інформаційними системами держав-членів (інформація про капілярні лінії, про реєстрацію документів на транспортні засоби, співпраця з питань повернення мігрантів, боротьба з нелегальною міграцією). Також Прюмська конвенція стосується питань транскордонного співробітництва компетентних органів у боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю.

За предметом цей договір належить до просунутого співробітництва, яке вписується у зусилля Європейського Союзу щодо створення простору свободи, безпеки та законності. Конвенція торкається питань візової політики, надання притулку, контролю за міграцією. Її положення регламентують проведення заходів щодо попередження та запобігання заворушенням, які провокуються спортивними фанатами; включення у склад екіпажів спеціально підготовлених офіцерів безпеки; співробітництво компетентних національних органів при здійсненні інших заходів, які проводяться сумісно, паралельно чи скоординовано.

Мета Прюмського договору — зробити обмін інформацією більш швидким та ефективним. За договором держави, які його підписали, можуть користуватися базами даних ДНК, відбитків пальців та транспорту один одного.

Позитивною стороною конвенції є те, що вона стала відгуком на реальну потребу поглиблення взаємодії між державами-членами Європейського Союзу. До її сильних сторін відноситься поважне відношення до національного права та традицій. Вона



дозволяє недосвідченим напрацювати певну практику необхідну для того, щоб полегшити підключення до відпрацьованих процедур співробітництва інших країн Європейського Союзу.

Зазначаючи негативні тенденції, необхідно зазначити, що Конвенція істотно знижує високу планку вимог, які висуваються Брюсселем до інтеграційного права. Вона підготовлена в обхід інститутів Європейського Союзу, які не висловлювали щодо неї своєї думки. Отже, щодо методів свого прийняття Конвенція може розглядатися як серйозний крок назад порівняно з установчими договорами Європейського Союзу. Більше того, вона не передбачає ніякої ролі для інститутів і органів Європейського Союзу. Крім того Конвенція довіряє інтерпретацію своїх положень національним судам. Іншими словами, вона підкреслює траєкторію назад в минуле: від комунітарного, від інтеграційного права до міжнародного.

Потенційно виникає ситуація, за якої держави-члени, що пов'язані співробітництвом, будуть неоднаково трактувати базові юридичні поняття, по-різному підходити до їх реалізації. Так сформується правовий порядок в досить специфічній сфері, який варіюватиметься від країни до країни.

У подальшому система прикордонного менеджменту у Європейському Союзі вдосконалювалася. Так, 13 лютого 2008 року Європейська комісія прийняла три пропозиції щодо безпеки та мобільності управління кордонами у ХХІ ст. Перша пропозиція, яка є найбільш амбіційною із трьох, передбачає “інноваційний комплекс заходів” з використанням новітніх технологій на кордонах. Друга розглядає параметри, в межах яких можуть бути напрацьовані прикордонні системи відоспостереження — європейська система прикордонного контролю (ЄВРОСУР). Третя пропозиція присвячена огляду завдань Фронтексу [8, с. 115].

Повідомлення про наступні кроки у Європейському Союзі щодо покращення управління кордонами, наприклад, розглядають можливість введення системи реєстрації в'їзду-виїзду всіх громадян третіх країн, використання автоматизованих воріт у пунктах в'їзду, статусу зареєстрованого мандрівника, а також електронної системи видачі дозволів на поїздку [6].

Основні нововведення управління кордонами можуть бути згруповані в чотири основних напрямки: збір та обмін інформацією про подорожуючих з використанням новітніх методів, перевірка інформації про особу, контроль фізичних кордонів за допомогою нових технологій, і налагодження партнерських відносин для досягнення цілей управління кордонами [9]. Технологічні інновації дуже активно використовуються у інтегрованому управлінні кордонами Європейського Союзу. У той же час постає багато проблем щодо захисту індивідуальних даних про особу, недопущення випадків шахрайства щодо тої чи іншої особи, відсутність досконалого законодавства про використання інформаційно-технічних систем у прикордонному менеджменті на рівні комунітарного права та ін.

Отже, у контексті Концепції інтегрованого управління кордонами можна помітити такі особливості:

- держави-члени повинні гарантувати, що ризики безпеці зовнішніх кордонів повинні узгоджено та своєчасно виявлятися, розглядатися для повноцінного захисту зовнішнього кордону;
- відповідальність повинна бути спільною для всіх органів та установ, які беруть участь у охороні кордону;
- створення єдиного органу щодо забезпечення безпеки кордонів;
- створення ефективних та швидких систем передавання інформації;
- функціонування груп швидкого реагування у разі виявлення несподіваних ризиків прикордонній безпеці.

Комплексна система безпеки кордонів включає декілька етапів:



1. *Діяльність у третіх державах* — надається особлива увага країнам походження та транзиту нелегальних мігрантів, вивчається інформація про можливі імміграційні тенденції, забезпечується адекватна діяльність консульських закладів за кордоном щодо видачі віз.

2. *Міжнародна співпраця* у галузі безпеки зовнішніх кордонів за допомогою Фронтексу.

3. *Прямі заходи безпеки* на зовнішніх кордонах, забезпечення ефективної безпеки кордонів поза пунктами перетину кордону, виявлення контрабанди, підроблених документів, нелегального перевезення людей.

4. *Інші превентивні заходи* на території держав-членів, наприклад, виявлення незаконної зайнятості мігрантів, міжнародної мережі контрабанди, транскордонної організованої злочинності тощо.

Інтегроване управління кордонами будується на нормативно-правових актах, прийнятих урядом держави, так створюється юридична підстава для взаємодії та координації між державними органами на рівні підпорядкування та субординації. Адже відомо, що відомчі домовленості про співпрацю часто-густо приводять до перетягувань владних повноважень від одних органів до інших. Крім того, укладаються вони між центральними органами виконавчої влади, а на місцевому рівні фактично не дотримуються, або потребують залучення вищих органів влади міністерського рівня до врегулювання того чи іншого питання. Відтак, правові вимоги, висловлені у нормативному акті уряду мають першочергове значення у більшій моделі системи управління кордонами.

На думку О. Мельникова, інтегрований прикордонний менеджмент як спільна концепція програм Європейського Союзу PHARE, TACIS, CARDS, включає такі основні елементи: жорсткі вимоги для органів державної влади центральної та регіонального рівнів (особливо установ прикордонного контролю та митної сфери) щодо співпраці й недопущення дублювання функцій; усебічне вирішення проблем у сфері торгівлі, транспорту, безпеки, протидії транскордонній злочинності та розвитку прикордонних регіонів; розбудова державного управління з питань двостороннього співробітництва на спільних кордонах [2].

Щодо правоохоронних органів, які охороняють та захищають державний кордон, створюється цілісний підхід до боротьби з організованою злочинністю та до інших подібних загроз. За рахунок масштабності інтегрованого управління кордонами скорочуються ресурсні витрати на заходи, що вживаються державою для втілення прикордонної політики. З меншими фінансовими витратами прикордонне відомство зможе проводити аналіз ризиків на кордоні, вміло ними управляти, мінімізувати їх. Обмін інформацією та даними розвідки сприятиме підвищенню ефективності роботи відомств прикордонного сектору [10, с. 83].

Тому основна мета інтегрованого управління кордонами — підвищити рівень безпеки на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу.

Вважаємо, що саме на плечі уряду покладається відповідальність за напрацювання злагодженої системи прикордонного управління та вироблення прикордонної політики задля забезпечення високого рівня взаємодії між відповідними органами. Єдина прикордонна політика забезпечить чіткість виконання завдань та функцій кожною ланкою органів, що беруть участь в охороні та захисті державного кордону. Завдячуючи прикордонній політиці, виключається дублювання повноважень між задіяними органами держави, в цілому ефективність служби на кордоні підвищиться. Крім того, урядовий рівень інтегрованого управління кордонами сприяє скороченню фінансових видатків на забезпечення діяльності органів держави щодо охорони та захисту державного кордону. Обмін інформаційними даними між відомствами дозволить прикордонним органам аналітично вираховувати ризики прикордонній безпеці та завчасно напрацювати



і вживати заходи запобігання цим загрозам. В цілому, ефективне управління кордонами забезпечить високу спроможність пасажиропотоку через пункти пропуску, руху товарів та ін.

І, насамкінець, інтегроване управління кордонами після певного періоду функціонування зумовить необхідність покращення правового регулювання суспільних відносин щодо охорони та захисту кордону, сприятиме створенню системи прикордонного законодавства. Тому вдосконалення правового регулювання інтегрованого управління кордонами є предметом подальших наукових досліджень.

#### Список використаних джерел

1. *Литвин, М. М.* Прикордонна безпека України: етапи становлення, проблеми і перспективи [Текст] / М. М. Литвин // Національна безпека: український вимір : [щокв. наук. зб.] / Рада нац. безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки ; [редкол. : Горбулін В. П. (голов. ред.) [та ін.]. — К., 2008. — Вип. 1–2 (20–21). — С. 44–46.
2. *Мельников, О.* Інтегрований прикордонний менеджмент — європейська модель управління кордонами для України [Електронний ресурс] / О. Мельников // Вісник державної служби України. — 2008. — № 3. — Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=150991&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=150991&cat_id=37402).
3. *Кушнір, І. П.* Правове регулювання взаємодії у сфері охорони кордонів Європейського Союзу [Текст] / І. П. Кушнір // Південноукраїнський правничий часопис. — 2009. — № 1. — С. 9–11.
4. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) [Electronic resource] EUROPA — EU website. — URL : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114514\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_en.htm).
5. Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union : Commission Communication to the Council and the European Parliament of 7 May 2002 COM (2002) 233 final [Electronic resource] Eur-lex. — URL : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi.celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2002&nu\\_doc=233](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi.celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=233).
6. *Rijpma, J. J.* EU border management after the Lisbon Treaty [Electronic resource] / Jorrit J. Rijpma // Faculty of Law in Zagreb. — URL : [www.pravo.hr/\\_download/repository/Jorrit\\_Rijpma.doc](http://www.pravo.hr/_download/repository/Jorrit_Rijpma.doc).
7. *Мельников, О.* Організаційно-правові аспекти та еволюція розвитку системи державного управління у сфері прикордонної безпеки [Текст] / О. Мельников // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2009. — № 1. — С. 100–106.
8. *Bogensperger, B.* The European Union's Border Management Strategy For The 21st Century — Current Developments [Текст] / Bernhard Bogensperger // Карпатський регіон та його роль у забезпеченні безпеки і співробітництва в Європі : матеріали міжнародної конференції / [гол. ред. С. І. Міт'яєва]. — Ужгород : Ліра, 2008. — С. 114–122.
9. *Papademetriou, D. G.* A New Architecture for Border Management [Electronic resource] / by Demetrios G. Papademetriou and Elizabeth Collett. — Migration Policy Institute, 2011. — 28 p. — URL : <http://www.migrationpolicy.org/pubs/borderarchitecture.pdf>.
10. *Царенко, С. І.* Інтегроване управління кордонами : сутність дефініції [Текст] / С. І. Царенко // Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку : науково-практична конференція (Хмельницький, 12 травня 2011 року) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. — Хмельницький : Вид-во Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. — С. 82–83.

Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права та процесу  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (протокол № 13 від 28 липня 2011 року)

Надійшла до редакції 30.07.2011



**Царенко С. И. Административно-правовое регулирование интегрированного пограничного менеджмента в государствах-членах Европейского Союза**

*Проведен анализ исторических фактов, которые влияли на формирование идеи пограничного менеджмента, особое внимание обращено на стратегию охраны границы странами Европейского Союза в соответствии с шенгенским правом. Проанализированы нормативно-правовые акты Европейского Союза, закрепляющие ее де-юре.*

**Ключевые слова:** интегрированный пограничный менеджмент, стратегия, управление границами.

**Tsarenko, S. I. Administrative Legal Regulation of the Integrated Border Management in the Member States of the European Union**

*This article provides an analysis of historical facts that shaped the idea of administrative legal regulation of border management, with particular attention paid to border security strategy of the European Union under the Schengen law. Analyzed the regulations of the European Union, which secured its de jure.*

**Key words:** integrated border management, strategy, border management.

