



С. О. Морозов
старший офіцер управління міжнародного співробітництва
Адміністрації державної прикордонної служби України
(м. Київ)

УДК 351.88

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

Аналізуються погляди щодо законодавчого становлення європейської політики прикордонної безпеки на початку ХХІ ст., а також з'ясовуються особливості її розвитку як підґрунтя для створення сучасної архітектури інтегрованого управління кордонами.

Ключові слова: безпека, прикордонна безпека, зовнішні кордони, міграційна політика, інтеграція, інформаційні системи, прикордонний контроль.

Динаміка та межі розширення Європейського Союзу впродовж останніх двадцяти років обговорюються й аналізуються світовими політичними елітами та науковцями найбільш активно. Більшість міркувань щодо того, як захищати розширений Європейський Союз зосереджуються на таких темах, як “сек’юритизація” (поняття, що запропоновано учасниками міжнародної конференції з питань Інтегрованого управління кордонами, 6–10 липня 2010 року, м. Брюссель, Бельгія, та використовується у розумінні необхідності підвищення заходів безпеки на зовнішніх кордонах Європейського Союзу), нові концепції забезпечення безпеки кордонів і прикордонних територій, що є “лабораторіями” для розвитку транскордонної співпраці. З огляду на викладені обставини, особливий інтерес становить вивчення процесу забезпечення високого рівня захищеності європейських кордонів.

Аналіз джерел, досліджень і публікацій свідчить про зацікавленість як вітчизняних, так і зарубіжних науковців проблематикою забезпечення прикордонної безпеки на територіях європейських країн на шляху прийняття рішень щодо розширення Європейського Союзу. До першої групи відносимо науковців М. Литвина, О. Мельникова, Ю. Петрову та О. Ананьїна, які торкалися питання перспектив інтеграції України до європейського безпекового простору з огляду на необхідність забезпечення безпеки на кордонах власної країни, що у геополітичному розумінні знаходиться на перехресті східних кордонів Європейського Союзу та західного кордону Співдружності незалежних держав як одного із першочергових завдань у двосторонніх відносинах між Україною та ЄС.

Роботи вітчизняних науковців, на думку автора, внесли значний вклад у дослідження проблеми створення сучасної системи прикордонної безпеки України, приділяючи особливу увагу принципу залежності інтеграційних процесів від стану захищеності державного кордону України, його прозорості для подорожуючих та відповідності національної нормативно-правової бази Шенгенському законодавству.

Крім того, значний внесок у наукове дослідження сучасних актуальних проблем та місця України на європейському безпековому просторі внесли В. Горбулін, який розглядав прикордонну безпеку як елемент національної безпеки України,



А. Ермолаєв та С. Мітряєва, які аналізували аспекти безпеки національних кордонів через поглиблення транскордонних відносин.

На відміну від вітчизняних, зарубіжні науковці розглядають проблему прикордонної безпеки з огляду на необхідність забезпечення внутрішньої безпеки територій Європейського Союзу, недопущення негативного впливу діяльності транскордонних злочинних угруповань, терористичних організацій тощо. Західними дослідниками розглядаються питання забезпечення прикордонної безпеки у площині захисту національних інтересів держав-членів Європейського Союзу. До науковців, що досліджували проблеми європейської прикордонної безпеки належать Є. Гуїлд, Т. Єдмундс, Є. Хілс, С. Хуїзмен, Л. Тейлор, К. Паттон, Д. Савицькі, А. Вільдавські, Д. Гупті, Г. Брувер, П. де Леон, Д. Ч. Ліндблом та інші.

Мета статті полягає у висвітленні труднощів, які поставали перед Європейським Союзом на шляху впровадження та становлення сучасних підходів до створення системи інтегрованого прикордонного менеджменту.

Із відмовою від внутрішніх кордонів країн європейського регіону питання безпеки зовнішніх кордонів Європейського Союзу та зростаючий рівень загроз і викликів з боку транскордонної організованої злочинності стали ключовим питаннями під час дискусій щодо подальшого розширення Європейського Союзу з входженням “перехідних” країн Європи та застосування політики безпеки зовнішніх кордонів [1, с. 45].

Як стверджують дослідники Центру демократичного контролю над збройними силами м. Женева, “... сучасне поняття прикордонної безпеки відображає поширене занепокоєння європейської громадськості, що розглядає громадян інших країн як загрозу для добробуту держав-членів ЄС, підтримує й поширює продуктивні правозастосовчі методи протидії загрозам, зміцнює нову — за принципом “ми проти них” — індивідуальність ЄС” [2, с. 214].

Економічно орієнтовані європейські держави, розраховуючи на процвітання ринку й усебічний розвиток, вимушені створювати високий ступінь безпеки для своїх громадян. Поєднання саме цих двох завдань — забезпечення безпеки країни й розвиток торговельно-економічних відносин — впливає на завдання сучасного прикордонного менеджменту, що характеризується інтегрованою спрямованістю [2, с. 48].

Ефективність імплементації цього інноваційного підходу підтверджується такими світовими лідерами як Німеччина та Франція. Проте для наднаціональної інституції, такої як Європейський Союз, він перебуває в балансуєчому стані через складність узагальнення завдань існування єдиного зовнішнього кордону і двадцяти семи окремих законодавчо-адміністративних систем.

З розширенням у 2007 році зовнішніх кордонів Європейського Союзу на схід, постійним збільшенням пасажиропотоку та підвищенням небезпеки проникнення на територію Європейського Союзу нелегальних мігрантів, членів терористичних організацій та транскордонних злочинних угруповань, керівництвом Європейського Союзу вживаються заходи щодо зміцнення своїх зовнішніх кордонів шляхом уніфікації міграційної політики, вдосконалення міграційного контролю та посилення технічної складової системи охорони кордонів.

Відповідно до положень Кодексу Шенгенських кордонів, на думку дослідників Центру демократичного контролю над збройними силами м. Женева, “... формально відкриті кордони є закритими для громадян, які мешкають поза межами Шенгенського простору, що створює нову “залізну завісу” між ЄС та його сусідами ...” [1, с. 115].

Інший дослідник П. Токар вважає, що “... перенесення основних режимних та контролюючих заходів на кордон з Україною небезпідставно викликає побоювання наших громадян щодо появи нової “залізної завіси” з Європою ...” [3, с. 15].

Йурген Фрідріх Рейман, экс-президент Прикордонного Центру Президії Федеральної поліції Німеччини, розглядав тактику і стратегію розвитку прикордонної



поліції ФРН з дотриманням чотирьох основних принципів: забезпечення прикордонної безпеки; реалізація заходів у країнах походження; розвиток міжнародної співпраці; поглиблення внутрішньодержавної взаємодії [4].

На початку ХХІ ст. у деяких роботах щодо майбутнього прикордонної охорони та прикордонного контролю в Європейському Союзі висловлювались думки щодо необхідності введення уніфікованого, професійно підготованого, ієрархічно організованого, незалежного та певною мірою мілітаризованого єдиного відомства, персонал якого повинен проходити єдину програму підготовки та входити до складу “Європейського прикордонного відомства”. В основі цієї думки передбачався пошук ідентичності статусу, що є характерним для прикордонних органів поліцейського типу.

Разом з тим, Й. Ф. Рейман у своїх роботах стверджує, що прикордонна безпека початку ХХІ ст. є системою інститутів, ролей та повноважень суб’єктів, що “... у традиційному, особливо військовому сенсі, не є ані здійсненою, ані політично бажаною. Безпека кордонів повинна бути так само гнучкою та адаптивною, як і нові виклики й загрози, що виникатимуть” [4].

Саме тому у сучасному Європейському Союзі особливого значення надається налагодженню взаємодії між державами-членами Європейського Союзу з прикордонних питань шляхом розширення повноважень та ефективного використання Європейської Агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (далі — FRONTEX), метою діяльності якої є інтегроване управління зовнішніми кордонами на європейському рівні, а також поліпшення оперативної співпраці між правоохоронними відомствами країн-членів ЄС, відповідальними за контроль зовнішніх кордонів Європейського Союзу та управління міграційними процесами [5, с. 28].

Основні положення європейської стратегії Інтегрованого управління кордонами знайшли відображення у Плані ініціатив по зміцненню зовнішніх кордонів Європейського Союзу, який був представлений віце-президентом Європейської Комісії — Єврокомісаром з питань юстиції, свободи і безпеки Франко Фраттіні на засіданні Європейської Комісії 13 лютого 2008 р. і затверджений її членами.

Так, відповідно до Програми законодавчої діяльності та роботи Європейської Комісії на 2008 рік однією із стратегічних ініціатив було визначено формування та законодавче закріплення єдиної міграційної політики ЄС.

27 жовтня 2011 року під час чергового засідання Ради міністрів юстиції та внутрішніх справ у рамках змішаного комітету за участю делегацій Норвегії, Ісландії, Ліхтенштейну та Швейцарії відбулося обговорення оприлюдненої 25 жовтня 2011 р. Комунікaції Європейської Комісії щодо “розумних кордонів”, яка передбачає створення окремих електронних систем реєстрації першого перетину зовнішніх кордонів Європейського Союзу та реєстрації осіб, які постійно здійснюють поїздки до держав-членів Європейського Союзу [6].

У проекті Комунікaції відокремлено три основні ініціативи. Першою є посилення контролю за в’їздом і перебуванням громадян третіх країн на території Європейського Союзу, другою — запровадження нових форм і методів охорони зовнішнього кордону Європейського Союзу, а також нових технологій у сфері організації технічного спостереження за лінією кордону і прикордонними районами та третьою — активізація діяльності FRONTEX.

Перша ініціатива направлена на забезпечення безпеки регіону шляхом посилення контролю за в’їздом на територію Європейського Союзу громадян третіх країн і в той же час полегшення умов в’їзду іноземців, які не є порушниками законодавства Європейського Союзу з прикордонних питань. З цією метою керівництвом Європейського Союзу вдосконалюються існуючі Шенгенські інформаційні системи SIS та SIS II і створюються нові інформаційні системи, що містять персональні данні громадян, які перетинають кордон [7].



“Система реєстру в’їзду/виїзду всіх іноземців на територію Євросоюзу”. У реєстрі зберігатимуться відомості про те, коли, наскільки і куди приїхав іноземець, а також його біометричні дані (електронні відбитки пальців або результати сканування райдужної оболонки зіниці). Правоохоронні органи автоматично оповіщатимуться в тому випадку, якщо перебування особи перевищить дозвільний термін. З іншого боку, Євросоюз готовий заохотити тих мандрівників, які зарекомендували себе позитивно. Так, іноземні громадяни зможуть стати учасниками програми “Автоматизований прикордонний контроль” завдяки спеціальним перепусткам, у які буде вмонтовано чіп з біометричними даними власника. Власники перепусток проходитимуть прикордонний контроль окремо — без контролю з боку прикордонників. Система створюється як альтернатива до візового порядку в’їзду до країн Шенгенського простору.

“Візова інформаційна система” (VIS) перевірятиме дійсність візи та ідентичність її власника. Повністю буде введена в дію у 2012 році. До цього часу до VIS повинні бути підключені усі пункти пропуску на зовнішньому кордоні Європейського Союзу і консульські установи держав-членів Європейського Союзу за кордоном. Передбачається, що в пунктах пропуску з використанням спеціального обладнання буде здійснюватися звірка біометрії власника візи з даними візи, які будуть до неї вноситися при оформленні, а також перевірка цих даних через VIS.

“Європейська система у справах біженців” (ECAS) передбачає впровадження єдиної процедури надання притулку та визначення правового статусу біженця.

“Система розширеної інформації про пасажирів” діятиме стосовно громадян третіх країн, які подорожують повітряним шляхом, і включатиме паспортні дані. Планується створення довідкової бази щодо осіб, які прибувають повітряним шляхом, куди заноситиметься вся інформація з авіаквитків.

Основою другої ініціативи є запровадження “Європейської системи спостереження за кордоном” (далі — EUROSUR), яка передбачає організацію комплексного й узгодженого за часом і місцем застосування наявних сил і засобів держав-членів Європейського Союзу по охороні зовнішнього кордону, а також створення додаткових технічних можливостей з контролю кордону [8].

Європейською Комісією запропоновано трьохетапне впровадження системи EUROSUR:

— інтеграція та удосконалення механізмів контролю за кордонами та звітності на рівні держав-членів Європейського Союзу. Передбачає створення у країнах, розташованих на південних та східних рубежах Європейського Союзу, Національних центрів координації дій з охорони кордону;

— запровадження єдиного обладнання та засобів для здійснення технічного контролю за кордонами на загальноєвропейському рівні (2008–2013 роки). Планується використання супутників та безпілотних літальних апаратів для стеження за становищем на зовнішніх сухопутних і морських кордонах Європейського Союзу;

— створення єдиної інтегрованої мережі обміну інформацією для морського сектора, що включає Середземне та Чорне моря, а також східну частину Атлантичного океану (регіон Канарських островів) (2012–2013 рр.). У перспективі мережу планують розширити на весь морський регіон Європейського Союзу, включивши під її контроль, крім прикордонних аспектів, питання захисту морського середовища, контролю риболовлі, правоохоронної діяльності тощо.

Головною метою EUROSUR є досягнення країнами-членами Європейського Союзу повного контролю на зовнішньому кордоні і підвищення їх здатності реагування на загрози та виклики у правоохоронній діяльності.

На виконання рішення Європейської консультативної ради з питань досліджень у сфері безпеки в Європейському Союзі розпочато роботу над розробкою технічної складової EUROSUR — мобільної багатофункціональної системи патрулювання та спостереження за сухопутними кордонами, яка отримала назву TALOS.



Під керівництвом FRONTEX групою експертів підготовлено проект створення Системи технічного спостереження BORTES та посилення моніторингу південних морських кордонів. Сформовано Європейські прикордонні команди, розпочато впровадження Європейської патрульної мережі EPN — постійно діючого органу у сфері забезпечення безпеки кордонів, який координуватиме заходи держав-членів Європейського Союзу щодо забезпечення внутрішньої безпеки та охорони зовнішніх кордонів. Наступним кроком після остаточного впровадження Європейської патрульної мережі стане створення Національних координаційних центрів [7].

В інтересах належного матеріально-технічного забезпечення проведення спільних операцій за участю Європейських прикордонних команд FRONTEX було створено Централізований реєстр доступного технічного оснащення CRATE.

Відповідно до робочої програми FRONTEX ключовими проектами визнано подальший розвиток Європейської патрульної мережі та заснування Центру збору даних ситуації, який виконуватиме функції координаційного оперативного центру та користуватиметься власною інформаційною системою FOSS.

Окрім вказаного, Єврокомісією затверджено ряд коротко- та довгострокових рекомендацій щодо діяльності FRONTEX, які полягають в організації більш тісної та оперативної взаємодії правоохоронних органів держав-членів між собою та з третіми державами, підвищенні ролі FRONTEX в операціях з повернення незаконних мігрантів, централізації обміну оперативною інформацією, проведенні навчально-тренувальних заходів тощо. До довгострокових рекомендацій увійшли заходи щодо активізації взаємодії з державами “проблемних регіонів” — східна та південна ділянки зовнішнього кордону, організації процесу обговорення стратегії створення Європейської прикордонної охорони, розвитку системи прикордонної розвідки [6].

Аналіз тенденцій розвитку прикордонної політики ЄС найближчим часом буде спрямований на забезпечення підвищення рівня безпеки за рахунок:

- уніфікації та посилення прикордонного й імміграційного контролів за іноземцями на території ЄС;

- забезпечення належної координації зусиль усіх відомств країн-членів ЄС, що відповідають за охорону кордону та імміграційний контроль, як на національних рівнях — Національні координаційні центри, так і в масштабах ЄС, та своєчасного маневру силами і засобами;

- застосування сучасних технічних засобів спостереження та контролю.

Розуміння викладеного матеріалу надає змогу оцінити масштабність політики Європейського Союзу щодо забезпечення прикордонної безпеки у регіоні та підтверджує думку автора, що саме розвиток міжнародного співробітництва Державної прикордонної служби України, тісна взаємодія з національними поліцейським та прикордонними органами, участь у міжнародних заходах, що координуються наднаціональними інституціями, вивчення досвіду підготовки персоналу, застосування сил та засобів є основним з головних напрямків реалізації заходів Концепції інтегрованого управління кордонами України.

Таким чином, з метою більш глибокого розуміння світових тенденцій щодо забезпечення безпеки кордонів національними та наднаціональними інституціями на міжнародному рівні у подальшому автором розглядатимуться механізми реалізації стратегій, концепцій та планів міжнародного співробітництва на сучасному етапі розвитку двосторонніх та багатосторонніх відносин прикордонних органів США, держав-членів Європейського Союзу та Співдружності незалежних держав.

Список використаних джерел

1. Hills, A. (2002) Border Control Service and Security Sector Reform [Text] / Alice Hills. — Geneva : DCAF Working Paper (February), 2002. — 48 p.
2. DCAF. 2001. Border Security Models Put to the Test. First Report of the “Lessons Learned from the Establishment of Border Security Systems” [Text]. — Geneva : Workshop (December), 2001. — 54 p.



3. Нові реалії сучасних кордонів: соціолого-політичний аналіз [Текст]. — Ужгород : Ужгородська міська друкарня, 2008. — 320 с.
4. *Reimann, J.* (2001) Session 3: German case study [Text]/ Jürgen Reimann. — DCAF Workshop on Criteria for Success and Failure in the Establishment of Border Security. — Geneva, 2001. — 142 p.
5. *Петрова, Ю. М.* Стан і перспективи співпраці з Європейською агенцією управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав — членів Європейського Союзу FRONTEX [Текст] / Ю. М. Петрова // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. Науково-практичний альманах. — 2011. — № 1. — С. 28–34.
6. Brussels, 25.10.2011, COM (2011) 680 final Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Smart borders — options and the way ahead” [Electronic resource] STATEWATCH — monitoring the state and civil liberties in Europe. — URL : <http://www.statewatch.org/news/2011/oct/eu-com-smart-borders-com-680-11.pdf>.
7. The Schengen area and cooperation [Electronic resource] EUROPA — EU website. — URL : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm.

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державної прикордонної служби України
(протокол № 5 від 25 жовтня 2011 року)*

Надійшла до редакції 29.12.2011

Морозов С. А. Европейские подходы к формированию современной государственной безопасности в пограничной сфере

Анализируются взгляды по вопросам законодательного становления европейской политики пограничной безопасности в начале XXI ст., а также выясняются особенности ее развития как основы для создания современной архитектуры интегрированного управления границами.

Ключевые слова: *безопасность, пограничная безопасность, внешние границы, миграционная политика, интеграция, информационные системы, пограничный контроль.*

Morozov, S. O. European Approaches to Formation of Modern State Security in Border Guard Area

In article the assessment of views on legislation settlement of border security of European policy at the beginning of XXI century are being conducted, and also the peculiarities of its development as an background for creation of modern architecture of integrated border management.

Key words: *security, border security, migration policy, integration, information systems, border control.*

