

Микола Литвин

---

## Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні

---

*Досліджуються питання інтегрованого управління кордонами в сучасних умовах. Його взаємозв'язки з прикордонною політикою, прикордонною діяльністю та прикордонною безпекою. Обґрунтовано потребу наукового супроводження формування й реалізації державної політики у сфері підтримання прикордонної безпеки.*

Термін «інтегроване управління кордонами» має відносно коротку історію, котра бере свій початок від середини 90-х рр. минулого століття. На сьогодні він є найпоширенішою ключовою складовою численних проектів у галузі безпеки кордонів. Це пов'язано з необхідністю гнучкої адаптації до швидких змін навколишнього середовища, підвищення ефективності протидії сучасним викликам і загрозам, зниження рівня вразливості національних і регіональних систем прикордонної безпеки.

За цих умов постають нові цілі й завдання, які державні органи раніше не вирішували або ж вирішували самостійно в досить вузьких рамках, між цими цілями й завданнями виникають нові зв'язки, зокрема у сфері міжнародної співпраці, формуються нові й удосконалюються наявні механізми державного управління прикордонною безпекою.

Безумовно, без наукового супроводження та проведення теоретичних і прикладних наукових досліджень у сфері інтегрованого управління кордонами подальший ефективний розвиток просто неможливий, адже саме наука дає можливість зазирнути за обрії того, що відбувається у практичній площині та обґрунтувати подальші напрями діяльності.

Слід підкреслити, що розробленню Концепції інтегрованого управління кордонами України передувала кропітка робота з проведення наукових досліджень у різних галузях науки та узагальнення їхніх результатів, творче застосування чинних і розроблення нових методик та алгоритмів, вивчення міжнародного досвіду запровадження інтегрованого управління кордонами і його адаптація до українських умов та особливостей.

У результаті застосування таких підходів Уряд України восени 2010 р. схвалив програмний документ, основною метою якого є визначення основних засад і напрямів державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами.

Аналіз практичної реалізації Концепції свідчить, що загалом завдання, котрі визначалися на близьку перспективу, виконано, зокрема:

1) здійснено подальші кроки щодо договірно-правового оформлення кордону, вдосконалення державного управління прикордонною безпекою;

2) упроваджено нові форми співробітництва суб'єктів інтегрованого управління кордонами з прикордонними службами суміжних країн, у тому числі спільний аналіз загроз і профілювання ризиків, спільний прикордонний і митний контроль, патрулювання «зеленого» кордону;

3) набула подальшого розвитку співпраця з ФРОНТЕКС, із Місією Європейського Союзу, а також у рамках Чорноморського Форуму, ГУАМ і Ради командувачів прикордонних відомств держав – учасниць СНД;

4) продовжено заходи з модернізації системи зв'язку та інформатизації, впровадження інноваційних технологій, новітніх засобів контролю та спостереження, розвитку прикордонної інфраструктури;

5) розпочато оновлення складу Морської охорони, зокрема побудовано головний катер 1-го рангу й чотири малі катери, завершується будівництво головного корабля;

6) слід відзначити суттєві інновації в охороні кордону на шляхах міжнародних сполучень, успішно апробовані під час чемпіонату Європи з футболу, зокрема:

- створення трирівневої системи перевірки паспортних документів;
- спрощення порядку перетину кордону, в тому числі з використанням електронних карток;
- запровадження перевірки поїздів на кінцевих станціях та під час руху;
- подання авіаперевізниками попередньої інформації про пасажирів і вантажі, які перевозяться повітряними суднами;
- підготовку до впровадження біометричного контролю;

7) основний результат реалізації Концепції – удосконалення охорони кордону, підвищення рівня його захищеності.

Першочергові зусилля прикордонного відомства спрямовані на формування інтегрованої системи охорони державного кордону, в основу якої покладено інноваційну модель, котра охоплює чотири базові складові: інформаційну, оперативну, технічну та фізичну.

Основна мета запровадження інтегрованої системи охорони державного кордону полягає у створенні інтелектуального кордону, тобто формування системи його охорони на основі новітніх технологій збирання та опрацювання інформації, технічних засобів дистанційного контролю і спостереження, активного застосування малої авіації, нових форм та способів несення служби. Суть концепції інтелектуального кордону полягає у створенні сучасної інтегрованої системи, яка охоплюватиме:

- підсистему дистанційного контролю та спостереження;
- підсистему висвітлення надводної обстановки;
- підсистему інформатизації прикордонного контролю;
- сили та засоби мобільного спостереження, зокрема повітряного;
- мережу центрів опрацювання оперативної інформації та управління;
- мережу центрів аналітичної підтримки управління кордоном;
- засоби передачі, опрацювання та збереження даних.

Зважаючи на те, що управління новим кордоном потребуватиме нової якості персоналу, триває робота з реформування системи добору та підготовки останнього. Так, у Національній академії Державної прикордонної служби України створені нові навчальні дисципліни й нові кафедри, а саме «Інтегрованого управління кордонами» та «Прикордоннології». Видано підручник «Інтегроване управління кордонами», основним завданням якого є формування системних знань про:

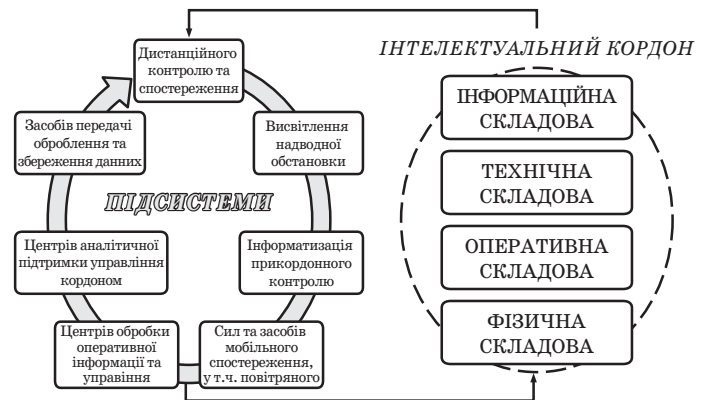


Рис. 1. Принципова схема інтелектуального кордону

- теорію, закономірності та механізми підтримання прикордонної безпеки в сучасних умовах;
- природу і зміст інтегрованого управління кордонами;
- характерні риси управління діяльністю з охорони кордону;
- розширення професійної ерудиції персоналу;
- вироблення наукового та управлінського світогляду керівничого складу.

У рамках проекту міжнародної технічної допомоги ІНКА, який є логічним продовженням проектів HUREMAS та HUREMAS-2, апробовано сучасні інструменти управління персоналом, зокрема професійні компетенції. На сьогодні розроблені базові й функціональні компетенції молодшого персоналу, їх профілі та рівні для двох категорій посад – інспекторів прикордонної служби та дільничних інспекторів. Наступний крок – розроблення професійних компетенцій для керівного складу підрозділів кордону та органів управління.

Детально результати запровадження Концепції висвітлені в міжвідомчих стратегічних бюлетенях «Інтегроване управління кордонами в Україні», виданих у 2012 р. та 2013 р.

Водночас доречно поставити запитання: «Які ризики ми вбачаємо в інтегрованому управлінні кордонами?».

По-перше, це група факторів зовнішнього впливу на прикордонну безпеку, зокрема:

- глобалізація світового політичного та економічного простору, як наслідок – потреба у відкритості кордону для законного міжнародного руху і транскордонного руху товарів та послуг;
- необхідність удосконалення правоохоронної діяльності для випереджувального й адекватного реагування на сучасні виклики та загрози;
- обмеженість у часі та ресурсах для подальшого підвищення ефективності прикордонної діяльності.

По-друге, недостатня увага як науковців, так і практиків до дослідження питань формування прикордонної політики та державних механізмів її реалізації.

Слід урахувати, що динаміка й масштаби змін у прикордонній сфері обумовлюють гнучкість прикордонної політики, потребу її постійної адаптації до реальних і потенційних загроз. Часто наукові підходи підмінюються спробами презентувати окремі регіональні концепції як універсальні для впровадження в інших країнах.

З огляду на викладене вважаємо за доцільне:

- 1) скоординувати зусилля науковців і практиків з наукового осмислення прикордонної діяльності, прогнозування напрямів її розвитку;
- 2) сформуванати відповідний категоріально-понятійний апарат;
- 3) обґрунтувати основні принципи й механізми державного управління прикордонною безпекою;
- 4) розробити відповідні методики реалізації завдань у сфері інтегрованого управління кордонами;
- 5) на основі найкращих світових практик запропонувати ефективні форми та способи охорони державного кордону.

Принципова модель державного управління прикордонною безпекою показана на *рисунку 2*. У її основі

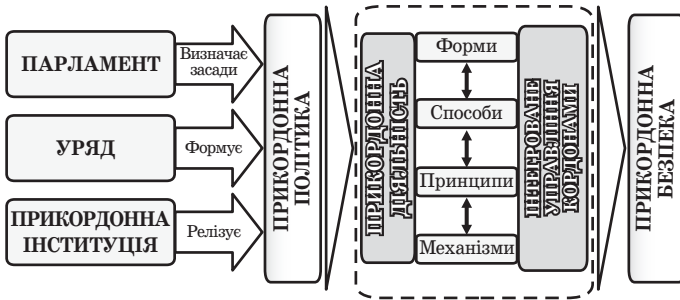


Рис. 2. Принципова модель державного управління прикордонною безпекою

доцільно виділити чотири базові складові: прикордонну політику, прикордонну безпеку, інтегроване управління кордонами та прикордонну діяльність.

Під прикордонною політикою ми розуміємо сукупність заходів (державних механізмів), спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності й цілісності території, реалізацію та захист національних інтересів і безпеки держави в її прикордонній сфері.

Слід зазначити, що засади прикордонної політики визначаються Парламентом, а її формування здійснюється Урядом шляхом прийняття відповідних правових актів.

Прикордонна політика має свою специфіку в кожній країні, враховує зовнішні та внутрішні чинники, стан взаємовідносин із суміжними та іншими країнами. Вона може передбачати створення національної системи прикордонної безпеки або регіональної, як, наприклад, Європейський Союз.

Основними цілями прикордонної політики є розвиток прикордонного співробітництва та підтримання належного рівня прикордонної безпеки.

За нашим визначенням, прикордонна безпека – це специфічний вид національної безпеки, який визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави у прикордонній сфері.

Інтегроване управління кордонами – це комплексний механізм державного управління прикордонною безпекою, який охоплює систему політичних, правових, економічних, організаційних і соціальних засобів цілеспрямованого впливу уповноважених суб'єктів на об'єкти управління прикордонною безпекою.

На нашу думку, інтегроване управління кордонами містить чотири взаємопов'язані рівні:

- 1) міжнародний – механізми виконання міжнародних конвенцій з питань безпеки, гарантування прав людини, налагодження співробітництва з державами, які не мають спільного кордону з Україною;
- 2) міждержавний – механізми прикордонного співробітництва з державами, котрі межують з Україною, укладання й реалізації міждержавних договорів та угод з прикордонних питань, зокрема базових – про державний кордон, про режим спільного кордону, щодо взаємних поїздок громадян, про спільний прикордонний контроль, інформаційне співробітництво тощо;
- 3) національний – механізми формування та реалізація прикордонної політики;
- 4) прикордонний – механізми співробітництва суб'єктів інтегрованого управління кордоном з метою його охорони, дотримання режиму кордону та прикордонного режиму.

З наукового та практичного поглядів можна стверджувати, що ефективність функціонування інтегрованого управління кордонами як комплексного механізму державного управління прикордонною безпекою залежить від ефективності прикордонної діяльності.

На сьогодні немає чіткого визначення поняття прикордонної діяльності, хоча сам термін вживається у правових актах низки країн. В Україні воно міститься в Законі «Про основи національної безпеки», але без розкриття його сутності та змісту.

Це питання не досліджує жодна галузь наук, і як наслідок – отожднення прикордонної діяльності з прикордонним менеджментом, охороною кордону чи оперативно-службовою діяльністю.

З нашого погляду, прикордонну діяльність, по-перше, необхідно розглядати ширше, ніж професійну діяльність прикордонників з охорони кордону, оскільки вона охоплює великий пласт завдань:

- договірно-правове оформлення державного кордону, його делімітацію, демаркацію та редемаркацію;
- створення, розвиток та утримання прикордонної інфраструктури;
- реалізацію прикордонними представниками делегованих повноважень держави щодо підтримання режиму державного кордону, запобігання прикордонним інцидентам тощо.

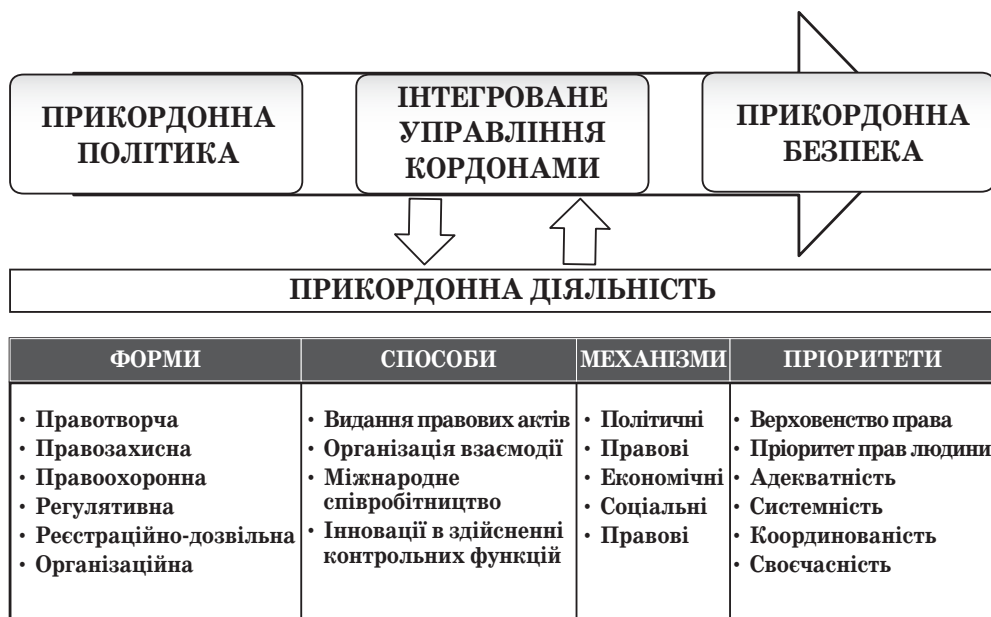


Рис. 3. Основні принципи, форми, способи та механізми прикордонної діяльності

По-друге, завдяки прикордонній діяльності реалізується прикордонна політика, підтримується необхідний рівень прикордонної безпеки. Комплексним механізмом, який застосовується у процесі прикордонної діяльності, є інтегроване управління кордонами.

З огляду на викладене можна дати таке визначення поняття прикордонної діяльності: це – передбачена законом сукупність цілеспрямованих дій суб'єктів державного управління з формування та реалізації прикордонної політики з метою підтримання належного рівня прикордонної безпеки. Основні принципи, форми, способи та механізми прикордонної діяльності показані на *рисунку 3*.

По-третє, слід урахувати, що прикордонна діяльність має свої специфічні риси і багатогранний характер. Вона ведеться в досить чутливій сфері суспільних відносин і забезпечує реалізацію як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Тому в процесі організації та провадження прикордонної діяльності необхідно враховувати норми національного та міжнародного права, особливості законодавства суміжних та інших держав.

По-четверте, ключову роль у прикордонній діяльності відіграє прикордонна інституція. Слід зазначити, що питання її ролі та місця в системі державного управління прикордонною безпекою в сучасних умовах вивчено недостатньо, тож як наслідок:

- це питання розглядається поверхово, без усебічного дослідження зовнішніх і внутрішніх чинників, а також без прогнозування наслідків прийняття рішень стосовно реформування прикордонної інституції, інституційних змін тощо;

- деякі твердження, наприклад: «позитивний європейський досвід інтеграції прикордонної охорони до складу поліції», формуються та презентуються експертами у вигляді тез, котрі не викликають сумніву й не потребують обґрунтування;

- не вивчаються об'єктивні та суб'єктивні чинники, які вплинули на прийняття рішень щодо визначення місця й ролі прикордонних відомств у системі державного управління прикордонною безпекою, визначення їхніх функцій і повноважень, порядку підпорядкованості. На наш погляд, статус, місце в системі державних органів, функції та повноваження прикордонної інституції можуть бути різними. Але вкрай небезпечно розчиняти її в поліцейській чи іншій структурі, що призводить до втрати прикордонних традицій, професійної пам'яті та професійних знань і, як свідчить досвід низки країн, – до суттєвого зниження рівня національної безпеки та стану захищеності кордонів.

Таким чином, завдяки проведеним нещодавно спільним дослідженням, цілеспрямованій практичній діяльності з реалізації завдань, визначених у Концепції, Держприкордонслужбі вдалося вивести інтегроване управління кордонами на новий якісний рівень.

Напрямами подальших наукових досліджень у сфері державного управління прикордонною безпекою є такі:

- формування системи прикордонної безпеки, обґрунтування місця та ролі в ній прикордонної інституції;
- розвиток співпраці у протидії транскордонній злочинності;
- підходи до інформаційного та інших форм співробітництва;
- застосування інноваційних технологій і способів службової діяльності;
- пошук оптимальних шляхів розв'язання основного протиріччя в системі гарантування прикордонної безпеки, а саме – між потребою подальшого відкриття кордонів для міжнародного руху та його закриття для злочинності.

### Перелік літератури

1. Про схвалення Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року: Указ Президента України № 546/2006 від 19 червня 2006 р.
2. Ситник Г. П. Національна безпека України : теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. – 616 с.
3. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами: проблеми та шляхи їх розв'язання / М. М. Литвин // Наука і оборона. – 2011. – № 2. – С. 10–15.
4. Литвин М. М. Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами України / М. М. Литвин, А. В. Махнюк // Збірник наукових праць НДІ ДПСУ «Актуальні питання прикордонної безпеки: сучасний стан та перспективи розвитку». – 2011. – № 1. – С. 3–12.
5. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами : підручник / М. М. Литвин. – Хмельницький : НАДПСУ, 2012. – 416 с.
6. Шишолін П. А. Інноваційні підходи до охорони державного кордону в сучасних умовах / П. А. Шишолін // Збірник наукових праць НДІ ДПСУ «Актуальні питання прикордонної безпеки: сучасний стан та перспективи розвитку». – 2011. – № 2. – С. 16–22.
7. Шаму І. Интегрированное управление границами / Иштван Шаму // Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика : Міжнародна науково-практична конференція (21–22 травня 2013 року) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – Хмельницький : НАДПСУ, 2013. – С. 11–13.
8. Іщенко Д. В. Інноваційні підходи до кар'єрного розвитку персоналу Державної прикордонної служби України / Д. В. Іщенко // Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика : Міжнародна науково-практична конференція (21–22 травня 2013 року) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – Хмельницький : НАДПСУ, 2013. – С. 16–18.
9. Бінковський О. А. Інноваційні підходи до управління кордоном на шляхах міжнародного сполучення (авіаційних, залізничних, автомобільних). Досвід Євро-2012 / О. А. Бінковський, С. Б. Котов // Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика : Міжнародна науково-практична конференція (21–22 травня 2013 року) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – Хмельницький : НАДПСУ, 2013. – С. 18–20.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Біла книга – 2013. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України / Уклад. Управління аналізу, оцінки ризиків та статистики Адміністрації Державної прикордонної служби України. – К. : Дорадо-Друк, 2013. – 122 с.
12. Інтегроване управління кордонами в Україні – 2013. Стратегічний бюлетень з питань прикордонної безпеки / Уклад. Управління аналізу, оцінки ризиків та статистики Адміністрації Державної прикордонної служби України. – К. : Дорадо-Друк, 2013. – 97 с.
13. Постанова Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 562/2006 від 15 березня 2006 р. Про Кодекс Спільноти щодо правил врегулювання переміщення осіб через кордон – Шенгенський кодекс про кордони. – Офіційний вісник Європейського Союзу. – L 2006.105.1.
14. Updated EU Schengen Catalogue on External borders control, Return and Readmission. Brussels, 19 March 2009. 7864/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consiliun.europa.eu>.

Надійшла до редакції 25 грудня 2013 р.