

КООРДИНАЦІЙНИЙ ЦЕНТР ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ ЯК МЕХАНІЗМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРИКОРДОННОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

COORDINATION CENTRE FOR INTEGRATED BORDER MANAGEMENT AS EUROPEAN BORDER MANAGEMENT SYSTEM MECHANISM

Володимир Нікіфоренко¹, Андрій Віхтюк²

*Адміністрація Державної прикордонної служби України
(вул. Володимирська, 26, м. Київ, Україна, 01601)*

Volodymyr Nikiforenko, Andriy Vikhtiuk

*Administration of the State Border Guard Service of Ukraine
(26, Volodymyrska Str., Kyiv, Ukraine, 01601)*

Отримано: 30.08.2024. Затверджено: 14.10.2024

АНОТАЦІЯ

У сучасному світі дедалі чіткіше спостерігаються ознаки спроб перегляду усталених правил світового порядку, внаслідок яких Європа сьогодні перебуває на етапі зміни безпекової парадигми, а Україна опинилась в епіцентрі нових загроз прикордонній безпеці, зокрема у війсьній, гуманітарній та економічній сферах, надзвичайно важливим для забезпечення і підтримання належного рівня прикордонної безпеки є розвиток інформаційного співробітництва, основна мета якого — досягнення цілей державної політики щодо забезпечення прикордонної безпеки шляхом організації цілеспрямованого обігу інформації між відповідними суб'єктами; імплементації досвіду інших

¹ доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України; orcid 0000-0003-4035-4431; e-mail: nikiforenko2022@gmail.com

² PhD з публічного управління та адміністрування; orcid 0000-0002-0393-2044; e-mail: avvikhtiuk@ukr.net

держав щодо здійснення аналізу правоохоронної інформації та спільного аналізу ризиків; запровадження єдиної методики обміну інформацією між всіма зацікавленими суб'єктами; формування єдиних підходів до профілювання ризиків у сфері забезпечення прикордонної безпеки; автоматизації процесів обміну інформацією та проведення її аналізу. Зважаючи на європейський досвід, на первинному етапі його має бути зосереджена на підготовці спільного ситуаційного звіту щодо основних подій на державному кордоні України, формуванні спільних висновків, інформуванні суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Перспективою є підготовка до поєднання інформаційних баз даних України з базами даних ЄС, впровадження європейських механізмів реагування на нестандартні та кризові ситуації на державному кордоні, подальше удосконалення документів стратегічного планування у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Створення в Україні Центру окреслює напрями подальшого розвитку теорії та практики у сфері державного управління і відкриває новий етап реалізації прикордонної політики на шляху України до євроінтеграції.

Ключові слова: координація діяльності; інтегроване управління кордонами; прикордонна безпека; прикордонна політика; державний кордон.

ABSTRACT

In today's world, there are increasingly clear signs of attempts to revise the established rules of the world order, as a result of which Europe is currently at the stage of changing the security paradigm, and Ukraine is at the epicenter of new threats to border security, in particular in the military, humanitarian and economic spheres, it is extremely important to ensure and maintain an adequate level of border security to develop information cooperation, the main purpose of which is to achieve the goals of the state policy on border security through the organization of joint Taking into account the European experience, at the initial stage it should be focused on the preparation of a joint situational report on the main events on the state border of Ukraine, formulation of joint conclusions, and informing the subjects of integrated border management. The future plans include preparations to link Ukraine's information databases with EU databases, the introduction of European mechanisms for responding to unusual and crisis situations at the state border, and further improvement of strategic planning documents in the field of border security. The establishment of the Centre in Ukraine outlines the directions for further development of theory and practice in the field of public administration and opens a new stage in the implementation of border policy on Ukraine's path to European integration.

Key words: coordination of activities; integrated border management; border security; border policy; state border.

I. ВСТУП

Сучасні трансформаційні процеси у системі загальноєвропейської безпеки, викликані актом відкритої збройної агресії проти України, призвели до розширення спектру загроз національній безпеці України, а також посилення вже існуючих проблем у сфері безпеки державного кордону, які потребують негайного і адекватного реагування.

Інтегроване управління кордонами визнається пріоритетною сферою для зміцнення співпраці з третіми країнами в рамках підходу Європейської Комісії до стратегічного управління безпекою, де країни, що не є членами ЄС, заохочуються як партнери до модернізації своїх систем охорони кордонів, прикордонного нагляду та управління кордонами¹. Активізація процесів євроінтеграції після набуття Україною статусу кандидата для вступу до ЄС вимагає нагального приведення національного законодавства з питань забезпечення прикордонної безпеки до європейських стандартів. Тому, потребують певної перебудови науково обґрунтовані підходи до створення системи охорони ділянок державного кордону, що у майбутньому будуть зовнішніми кордонами ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що теоретичним і практичним розробкам з питань інтегрованого управління кордонами, присвячені роботи сучасних українських науковців: В. О. Білецького, А. В. Віхтюка, С. В. Дейнеки, Д. А. Купрієнка, М. М. Литвина, О. О. Морохова, Н. А. Сіцінського, В. О. Торічного, О. Є. Цевельова та інших.

У своїх працях авторами здійснено комплексний аналіз та узагальнення знань у сфері інтегрованого управління кордонами. Перспективи набуття Україною членства в Європейському Союзі потребують підвищення рівня ситуаційної обізнаності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, удосконалення процесів державного управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки та приведення національного законодавства України до *acquis* Європейського Союзу.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Мета статті полягає у формуванні підходів щодо запровадження в Україні механізму європейської системи прикордонного менеджменту. Під час підготовки цієї статті було застосовано як загальнонаукові, так спеціально-наукові методи, що дозволило досягти поставлену ціль. Одним з основних з цих методів роботи стали логіко-семантичного та системно-структурний методи, які дали змогу окреслити та проаналізувати особливості структурної побудови норм вітчизняного

¹ Wagner J. (2021). The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 59, Issue 4. pp. 424–448. URL : <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650>

та зарубіжного законодавства, звернути увагу на шляхи вирішення досліджуваної проблеми тощо.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 01 лютого 2023 р. зазначено, що Україна має власні Стратегії інтегрованого управління кордонами, міграційної політики та відповідні плани заходів з їх реалізації. Нормативно-правова база щодо прикордонного контролю, стратегічні рамки інтегрованого управління кордонами частково узгоджені з політикою та найкращими практиками ЄС. Перевірки на кордоні відповідають мінімальним вимогам. Програми підготовки персоналу Державної прикордонної служби України частково гармонізовані з аналогічними документами країн-членів ЄС. З 2007 р. Державна прикордонна служба України здійснює обмін інформацією, спільний аналіз ризиків, бере обмежену участь у спільних операціях відповідно до угоди з EBCGA (European Border and Coast Guard Agency — FRONTEX, Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС). В Україні впроваджені окремі інструменти внутрішнього контролю та протидії корупції¹.

Разом з тим у зазначеному документі окреслено недоліки, що потребують усунення. Зокрема, відсутність Національного центру міжвідомчої співпраці та структурованого механізму реагування на кризові ситуації. Недостатність технічних засобів та відповідної інфраструктури інтегрованого управління кордонами. Наявні технічні засоби потребують модернізації, бракує інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон. Підвищення ситуативної обізнаності на державному кордоні потребує удосконалення системи аналізу ризиків. Існують потреби підвищення якості перевірок на державному кордоні, особливо що стосується виявлення прихованих в схованках у транспортних засобах людей та вантажів.

Об'єднання європейських країн у рамках ЄС, запровадження ними Шенгенського кодексу про кордони призвело до стрімкого розвитку

¹ Analytical report following the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Commission staff working document from 01.02.2023. URL : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

політичних, правових і правоохоронних механізмів, розвитку міжнародного співробітництва у прикордонній сфері в інтересах захисту їх національного суверенітету та територіальної цілісності. В середині 90-х років ЄС були запроваджені механізми інтегрованого управління кордонами¹. Це істотно вплинуло на діяльність органів управління ЄС (на міжнародному рівні) та його країн-членів (на національному рівні) у сфері забезпечення прикордонної безпеки.

Слід зазначити, що основним призначенням механізму держави є: гарантування, охорона правопорядку, прав та свобод людини; забезпечення виконання громадянами своїх обов'язків². Сутність сучасного державного управління полягає у здійсненні організуючого впливу держави з використанням повноважень органів державної виконавчої влади задля: виконання законів, реалізації державної політики, створення умов для реалізації громадянами їх прав та свобод; узгодження інтересів держави, суспільства та громадян³.

Система управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України являє собою: сукупність створених державою органів виконавчої влади, які наділені відповідними виконавчо-розпорядчими повноваженнями та відповідальністю; скоординовану діяльність органів державної влади з питань забезпечення прикордонної безпеки; цілеспрямований, регуляторний вплив держави через органи державної влади, що передбачає комплекс спільних заходів з охорони та захисту державного кордону, реалізації цілей, завдань, пріоритетів держави з організації та правового регулювання⁴.

З огляду на зазначене, інтегроване управління кордонами на національному рівні являє собою один з механізмів державного управління. Він включає систему взаємодіючих між собою та забезпечених необхідними ресурсами органів державної виконавчої влади, які застосовують притаманні кожному з них методи державного управління.

¹ Слободян І. А. (2022). Європейський досвід становлення системи управління прикордонною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. № 9–10. С. 131.

² Зайчука О. В., Оніщенко Н. М. (ред.) (2016). *Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції)* : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер. С. 66.

³ Малиновський В. Я. (2009). *Державне управління*: навч. посіб. Київ: Атіка. С. 161.

⁴ Deyneko S. (2017). Finding new ideas in the context of a scientific understanding of the existing theory of public administration in the field of border security. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 8. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1725>

Оскільки запровадження інтегрованого управління кордонами передбачає консолідацію зусиль всіх суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки, то в Україні існує нагальна потреба створення та організації діяльності відповідного колегіального органу управління. Його структура має відповідати основним цілям та напрямам діяльності національних суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Інтегроване управління кордонами було запроваджено в Україні у 2010 р¹. На цей час українські дослідники виокремлювали п'ять основних напрямів спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів: прикордонний контроль (відповідно до Шенгенського кодексу про кордони з врахуванням аналізу ризиків та інформації від поліцейської розвідки); виявлення і розслідування у взаємодії із всіма правоохоронними органами транскордонних злочинів; координація та узгодження діяльності з країнами-членами ЄС; міжвідомча співпраця з питань управління кордонами; міжнародна співпраця; чотириохрівнева модель управління доступом². Основні з них знаходились виключно в рамках компетенції прикордонного відомства України. Впровадження в Україні інтегрованого управління кордонами було також передбачено Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС³.

З огляду на зазначене, Україна має багаторічний досвід розвитку співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами та створення віртуальних, тимчасових та постійно діючих координаційних органів управління.

Так, у 2010 р. за ініціативою Адміністрації Державної прикордонної служби України був створений Віртуальний контактний аналітичний центр, який у 2011 р. реорганізовано у Віртуальний контактний аналітичний центр з обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами. З 2015 р. координація діяльності відповідних суб'єктів здійснювалась Міжвідомчим цільовим центром та з 2019 р. діяла Міжвідомча робоча група з питань інтегрованого

¹ Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 2031-п. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-p#Text>

² Литвин М. М. (2011). Основи інтегрованого управління кордонами. Хмельницький: НАДПСУ. С. 28.

³ Кравчук П., Сушко І., Кульчицька К. (2018). Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. Київ: Відродження. URL : <https://europeweb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Oglyad-IUK2018.pdf>

управління кордонами. Частково питання координації суб'єктів інтегрованого управління кордонами координувались створеним на базі Міністерства внутрішніх справ України Ситуаційним центром¹.

У 2015 р. в Україні був створений Контактний аналітичний центр аналізу ризиків з протидії нелегальній міграції. У 2019 р. розпочала працювати Міжвідомча регіональна аналітична група в Одеській області². До її складу увійшли регіональні підрозділи від Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Національної поліції України, Державної міграційної служби України та Служби безпеки України³. За рішенням Кабінету Міністрів України у 2016-2018 рр. при Міністерстві фінансів України функціонував Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи⁴.

В аналітичному звіті Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі з питань запровадження концепції інтегрованого управління кордонами, як позитив, зазначено, що Україна демонструє певний рівень підготовки у частині імплементації *acquis* ЄС з питань реалізації прикордонної політики. Разом з тим серед основних недоліків, які потребують усунення, наведено такі: існуючі координаційні центри забезпечують лише внутрішньовідомчу та частково міжвідомчу співпрацю; в Україні відсутній національний центр міжвідомчої співпраці; відсутній структурований механізм реагування на кризові ситуації; суб'єкти інтегрованого управління кордонами мають недостатні спроможності через брак відповідної інфраструктури та технічних ресурсів; залишається недостатньо ефективним нагляд за державним кордоном; потребує покращення інфраструктура пунктів пропуску через державний кордон; потребує зміцнення оперативна міжвідомча співпраця та обмін інформацією⁵.

¹ Кравчук П. (2024). Координаційний центр ІУК в Україні: чому потрібен і яким має бути. Аналітична Записка. URL : <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/az-Koordinatsijnyj-tsentr-IUK-v-Ukrayini.pdf>

² Там само.

³ Сіцінський Н., Віхтюк А. (2021). Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами. *Аспекти публічного управління*. Т. 9. № 5. С. 55–61.

⁴ Там само.

⁵ Analytical report following the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for

За останні майже 15 років європейські країни продовжували розвиток своєї концепції інтегрованого управління кордонами. Так, у Регламенті 2019/1896 Європейського Парламенту і Ради від 13 листопада 2019 р. визначено 12 напрямів спільної діяльності суб'єктів¹. 3 вересня 2023 р. їх було розширено до 15².

На сьогодні вичерпний перелік видів спільної діяльності європейських суб'єктів інтегрованого управління кордонами включає комплекс спільних заходів: охорона державного кордону; пошуково-рятувальні роботи; аналіз ризиків; обмін інформацією та співробітництво між країнами-учасницями та FRONTEX; міжвідомче співробітництво на національному рівні; співробітництво на європейському рівні; співпраця з третіми країнами; проведення заходів у межах Шенгенської зони; повернення нелегальних мігрантів; використання інформаційних систем; контроль якості; заходи фінансування; забезпечення прав; освіта та навчання; проведення досліджень; впровадження інновацій.

Оскільки Україна у 2022 р. отримала статус кандидата для вступу до ЄС, вона має забезпечити впровадження в практику сучасних європейських підходів щодо організації спільної діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами. В рамках адаптації національного законодавства до регламентів ЄС виникає необхідність удосконалення координації діяльності та колегіальних процесів прийняття управлінських рішень суб'єктами інтегрованого управління кордонами.

Координація діяльності передбачає циклічні процеси: організації створення угруповання сил і засобів, що беруть участь у спільному вирішенні завдань та визначення порядку їх спільних дій; планування заходів щодо реалізації спільних дій; узгодження порядку застосування сил і засобів для досягнення поставленої мети спільних дій;

membership of the European Union. European Commission staff working document from 01.02.2023. URL : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

¹ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>

² Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 Adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. URL : <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-30-2023-adopting-the-technical-and-operational-strategy-for-european-integrated-border-management-2023-2027/>

уточнення порядку виконання спільних рішень та реалізації раптових завдань; контролю результатів спільного виконання планованих заходів¹.

Розвиток інформаційного співробітництва відповідних суб'єктів здійснюється з метою досягнення цілей державної політики щодо забезпечення прикордонної безпеки шляхом: організації цілеспрямованого обігу інформацією між відповідними суб'єктами; імплементації досвіду інших країн щодо здійснення аналізу правоохоронної інформації та спільного аналізу ризиків; запровадження єдиної методики обміну інформацією між всіма зацікавленими суб'єктами; формування єдиних підходів до профілювання ризиків у сфері забезпечення прикордонної безпеки; автоматизації процесів обміну інформацією та проведення її аналізу².

Так, відповідно до регламентів ЄС його держави-члени повинні створити національні координаційні центри для покращення обміну інформацією та запровадити співробітництво з прикордонних питань між ними та FRONTEX. Система EUROSUR (*European Border Surveillance System* — Європейська прикордонна система спостереження) є основою для обміну інформацією та оперативної співпраці між національними органами держав-членів та FRONTEX. Вона містить інструменти, що необхідні для підвищення ситуаційної обізнаності та забезпечення відповідного реагування на зміни обстановки. Саме для належного функціонування зазначеної автоматизованої системи і є необхідність співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами через національні координаційні центри³.

Запровадження системи інтегрованого управління кордонами відповідно до вимог законодавства ЄС передбачає також: організацію міжвідомчої співпраці національних суб'єктів забезпечення при-

¹ Чорний А., Андрушко В. (2024). Особливості організації міжвідомчої взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. № 1(94). С. 116–125. С. 120.

² Віхтюк А. В. (2021). Поняття й сутність інформаційного співробітництва в інтегрованому управлінні кордонами. *Держава та регіони. Публічне управління і адміністрування*. № 3(73). С. 37–41. С. 41.

³ Regulation (EU) 2019/1896 Of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>

кордонної безпеки в кожній державі-члені; налагодження між ними регулярного обміну інформацією; співпрацю між відповідними установами, органами, службами ЄС та здійснення з ними регулярного обміну інформацією; співпраці з третіми країнами, особливо з тими, які на підставі аналізу ризиків можна вважати країнами походження або транзиту нелегальної імміграції¹.

Регламентами ЄС від кожної держави-члена вимагається створити та адмініструвати єдиний національний координаційний центр. Він повинен у цілодобовому режимі забезпечувати: своєчасний обмін інформацією та співробітництво між усіма національними органами, що несуть відповідальність за контроль зовнішніх кордонів на національному рівні, а також з іншими національними координаційними центрами та FRONTEX; своєчасний обмін інформацією з пошуково-рятувальними, правоохоронними органами, органами з надання притулку та імміграційними органами; розповсюдження інформації на національному рівні; сприяння ефективному та дієвому управлінню ресурсами та персоналом суб'єктів інтегрованого управління кордонами; створення та підтримку національної ситуаційної картини; координацію, планування та здійснення охорони державного кордону; сприяння регулярному вимірюванню результатів охорони державного кордону; координацію оперативних заходів з іншими державами-членами та третіми країнами; обмін інформацією з офіцерами зв'язку з питань імміграції; сприяння забезпеченню інформаційної безпеки національних інформаційних систем та інформаційних систем FRONTEX².

Планом заходів щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період 2023-2025 рр. визначено проведення в Україні комплексу заходів. Зокрема, запровадження механізму координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами (strate-

¹ Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023–2027. <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-30-2023-adopting-the-technical-and-operational-strategy-for-european-integrated-border-management-2023-2027/>

² Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>

гічна ціль № 5)¹. На його виконання та з метою усунення визначених Європейською Комісією недоліків постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2024 р. на базі Ситуаційного центру Міністерства внутрішніх справ України створено координаційний центр інтегрованого управління кордонами з метою комплексного залучення відповідних суб'єктів, сприяння забезпеченню координації їх діяльності для забезпечення системного підходу до організації та здійснення ефективного моніторингу обстановки на державному кордоні України, проведення аналізу ризиків, посилення комунікаційних спроможностей для створення й підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону України для законного транскордонного співробітництва.

Відповідно до свого положення він є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою комплексного залучення суб'єктів інтегрованого управління кордонами для забезпечення системного підходу щодо організації та проведення ефективного моніторингу обстановки на державному кордоні, проведення аналізу ризиків, посилення комунікаційних спроможностей для створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону для транскордонного співробітництва².

Окремі дослідники основними функціями зазначеного центру вважали: моніторинг і аналіз обстановки; обмін інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами; координацію спільної діяльності; завчасне оповіщення про можливий розвиток обстановки; проведення спільного аналізу ризиків; підтримання взаємодії на міжнародному рівні; управління ресурсами³. Разом з тим за станом на квітень 2024 року вони значно розширені постановою Кабінету Міністрів України.

¹ Про затвердження плану заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1212-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-p#Text>

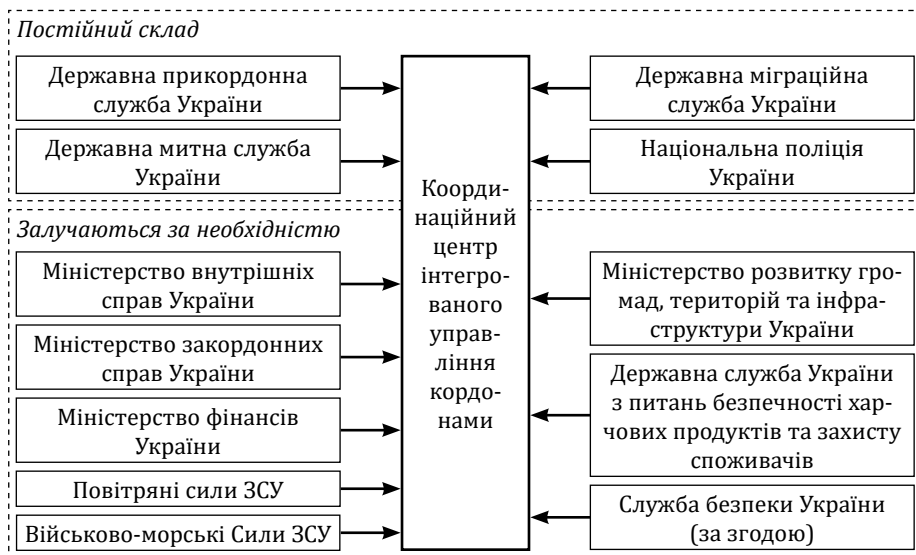
² Про утворення координаційного центру інтегрованого управління кордонами: постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2024 № 426. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2024-p#Text>

³ Кравчук П. (2024). Координаційний центр ІУК в Україні: чому потрібен і яким має бути. URL : <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/az-Koordynatsijnyj-tsentr-IUK-v-Ukrayini.pdf>

Так, координаційний центр інтегрованого управління кордонами України: проводить моніторинг ситуації на державному кордоні, здійснює обробку та аналіз інформації; підтримує взаємодію, здійснює обмін адміністративними даними та аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами та координаційними центрами інших держав, міжнародними установами та організаціями; вивчає результати діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, міжнародних установ та організацій; проводить аналітичні дослідження щодо оцінки загроз і ризиків, ефективності інтегрованого управління кордонами; готує інформаційно-аналітичні матеріали про ситуацію на державному кордоні, стан прикордонної безпеки (у тому числі з питань незаконного обігу наркотичних, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, зброї, боєприпасів, спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації); вивчає міжнародний досвід діяльності координаційних центрів інтегрованого управління кордонами; проводить моніторинг стану виконання окремих завдань плану заходів з реалізації стратегії інтегрованого управління кордонами; подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи пропозиції та рекомендації¹.

До складу координаційного центру інтегрованого управління кордонами залучаються 12 суб'єктів (мал. 1), у складі якого на постійній основі працюють представники Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державної міграційної служби України та Національної поліції України. Представники від інших суб'єктів інтегрованого управління кордонами залучаються залежно від розвитку обстановки і за необхідності.

¹ Про утворення координаційного центру інтегрованого управління кордонами: постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2024 №426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2024-п#Text>



Малюнок 1. Суб'єкти координаційного центру інтегрованого управління кордонами України (розроблено авторами)

Створення координаційного центру інтегрованого управління кордонами України дозволяє підвищити ефективність: координації діяльності різномірних сил; обміну необхідною для прийняття управлінських рішень інформацією; підготовки висновків з оцінки обстановки; опрацювання пропозицій для прийняття керівництвом відповідних центральних органів державної влади управлінських рішень. Впровадження на координаційному центрі інтегрованого управління кордонами процесів спільного обміну статистичною та аналітичною інформацією, проведення аналізу ризиків, обміну інформацією з іноземними партнерами дозволяє більш якісно формувати та реалізовувати узгоджену з країнами-членами ЄС прикордонну політику України.

Співпраця суб'єктів інтегрованого управління кордонами має забезпечувати: ефективну охорону державного кордону; управління міграційними процесами; результативну взаємодію між контролюючими службами в пунктах пропуску через державний кордон; здійснення контролю за дотриманням іноземцями правил перебування; вико-

нання поліцейських функцій; проведення моніторингу розвитку обстановки та функціонування відповідних державних механізмів¹.

Разом з тим ці механізми ще потребують удосконалення. Так, потребує оптимізації кількісний склад експертів для забезпечення інформаційного співробітництва відповідно до Стратегії інтегрованого управління кордонами. Остаточного не внормовані процеси інформаційної підтримки спільної діяльності визначених суб'єктів, методики проведення спільних аналітичних досліджень з оцінки загроз і ризиків у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Триває опрацювання механізмів, що забезпечують прозорість і відкритість для суспільства діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами².

Зважаючи на специфіку та особливості діяльності координаційного центру інтегрованого управління кордонами в теорії державного управління можна виділити два підходи до впровадження функції координації діяльності. Перший — жорсткий, що базується на використанні виконавчим органом державної влади своїх виключних повноважень для впорядкування спільної діяльності інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Другий — партнерський, що використовує ефект зацікавленості в об'єднанні суб'єктів управління для підвищення якості реалізації їх власних завдань за рахунок об'єднання інформаційних, фінансових, людських та інших матеріально-технічних ресурсів для вирішення однієї з критичних для забезпечення національної безпеки функцій держави.

Сучасні дослідники виокремлюють п'ять основних видів комунікаційних мереж: ланцюгову; променеподібну; повнозв'язну; зіркоподібну; колоподібну. Вони відрізняються ступенем централізації та децентралізації, наявністю або відсутністю зворотного зв'язку між окремими елементами системи³. Оскільки інформація є основою для прийняття управлінських рішень, то комунікаційні мережі відіграють

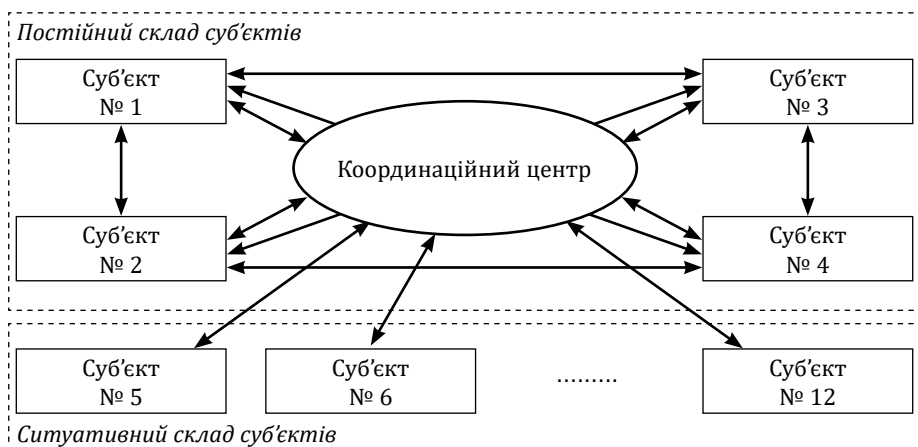
¹ Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 Adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. URL : <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-30-2023-adopting-the-technical-and-operational-strategy-for-european-integrated-border-management-2023-2027/>

² Сіцинський Н., Віхтук А. (2021). Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами. *Аспекти публічного управління*. Т. 9. № 5. С. 55–61.

³ Мазараки А. А. (ред.) (2014). *Основи менеджменту: підручник*. Харків : Фоліо. С. 553.

ключову роль в управлінських процесах, адже слугують інструментом з налагодження впорядкованої циркуляції інформаційних потоків.

На нашу думку, Координаційний центр інтегрованого управління кордонами потребує використання комунікаційних мереж комбінованого типу. Суб'єкти, які цілодобово залучені для роботи, використовують повнозв'язну модель комунікацій. Суб'єкти, які залучаються для розв'язання окремих специфічних ситуацій, підтримують променеподібну модель комунікацій. Структура комунікаційних зв'язків Координаційного центру інтегрованого управління кордонами показана на мал. 2.



Малюнок 2. Структура комунікаційних зв'язків координаційного центру інтегрованого управління кордонами (розроблено авторами)

Щотижнево координаційний центр інтегрованого управління кордонами України за підсумками узагальнення отриманої інформації опрацьовує Ситуаційний аналіз у сфері інтегрованого управління кордонами. Він містить стислий опис: загальної та суспільно-політичної обстановки в суміжних країнах; розвитку обстановки в пунктах пропуску через державний кордон; результатів виявлення та затримання громадян призовного віку; міграційних процесів; результатів протидії наркобізнесу та незаконному обігу психотропних речовин, виявлення зброї, боєприпасів та вибухових речовин, протидії незаконному переміщенню товарів. На його підставі здійснюється прогнозування розвитку обстановки.

Алгоритмом проведення ситуаційного аналізу встановлено відповідальних за збір ситуативної інформації. Об'єднання інформації, яка надходить від різних суб'єктів інтегрованого управління кордонами в межах їх повноважень, дозволяє бачити загальну ситуативну картину та прогнозувати розвиток обстановки в сфері забезпечення прикордонної безпеки України, стан забезпечення реалізації громадянами своїх прав, підтримання законності та правопорядку. Зазначена інформація використовується для корегування раніше прийнятих управлінських рішень, перерозподілу наявних ресурсів з метою підвищення результативності протидії протиправній діяльності усіма визначеними суб'єктами інтегрованого управління кордонами.

Також слід зазначити, що органи управління за способом прийняття рішень розподіляються на колегіальні (рішення приймаються більшістю уповноважених осіб) та одноособові (рішення приймається керівником органу управління). За функціональним призначенням класифікуються як законодавчі, виконавчі та судові¹. Координаційний центр інтегрованого управління кордонами не відповідає зазначеним класифікаційним ознакам, оскільки виконує виключно консультативно-дорадчі функції. Його впровадження відкриває новий етап розвитку системи органів державного управління на шляху України до ЄС.

IV. ВИСНОВКИ

У сучасному світі дедалі чіткіше спостерігаються ознаки спроб перегляду усталених правил світового порядку, внаслідок яких Європа сьогодні перебуває на етапі зміни безпекової парадигми, а Україна опинилась в епіцентрі нових загроз прикордонній безпеці, зокрема у війсьній, гуманітарній та економічній сферах, надзвичайно важливим для забезпечення і підтримання належного рівня прикордонної безпеки є розвиток інформаційного співробітництва, основна мета якого — досягнення цілей державної політики щодо забезпечення прикордонної безпеки шляхом організації цілеспрямованого обігу інформації між відповідними суб'єктами; імплементації досвіду інших держав щодо здійснення аналізу правоохоронної інформації та спільного ана-

¹ Зайчука О. В., Оніщенко Н. М. (ред.) (2016). Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер. С. 74.

лізу ризиків; запровадження єдиної методики обміну інформацією між всіма зацікавленими суб'єктами; формування єдиних підходів до профілювання ризиків у сфері забезпечення прикордонної безпеки; автоматизації процесів обміну інформацією та проведення її аналізу.

Ключову роль у цих процесах і реалізації визначених завдань відводиться створеному в Україні координаційному центру інтегрованого управління кордонами.

Зважаючи на європейський досвід, на первинному етапі його має бути зосереджена на підготовці спільного ситуаційного звіту щодо основних подій на державному кордоні України, формуванні спільних висновків, інформуванні суб'єктів інтегрованого управління кордонами. У перспективі координаційний центр стане ефективною платформою для обміну статистичною та аналітичною інформацією, проведення спільного аналізу ризиків, формування окремих елементів прикордонної політики. Головними пріоритетами його діяльності має бути співпраця з FRONTEX та під'єднання до європейської мережі EUROSUR для висвітлення ситуаційної картини на зовнішніх кордонах ЄС.

Також, окрім інтенсифікації обміну статистичними та аналітичними даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами перспективою є підготовка до поєднання інформаційних баз даних України з базами даних ЄС, впровадження європейських механізмів реагування на нестандартні та кризові ситуації на державному кордоні, подальше удосконалення документів стратегічного планування у сфері забезпечення прикордонної безпеки.

Важливою умовою для ефективного функціонування координаційного центру інтегрованого управління кордонами є подальша підтримка міжнародних партнерів щодо посилення його спроможностей шляхом надання експертної підтримки, підготовки персоналу, проведення обміну досвідом, встановлення чітких комунікацій з відповідними інституціями ЄС.

Створення в Україні координаційного центру інтегрованого управління кордонами окреслює напрями подальшого розвитку теорії та практики у сфері державного управління і відкриває новий етап реалізації прикордонної політики на шляху України до євроінтеграції.

Напрямом наступних досліджень може бути удосконалення системи навчання персоналу суб'єктів інтегрованого управління кордонами, який залучається для виконання завдань на координаційному

центрі інтегрованого управління кордонами та удосконалення методики оцінки результатів реалізації прикордонної політики України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Віхтюк А. В. (2021). Поняття й сутність інформаційного співробітництва в інтегрованій управлінні кордонами. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. № 3(73). С. 37–41. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.3.6>
2. Зайчука О. В., Оніщенко Н. М. (ред.) (2016). Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер. 400 с.
3. Кравчук П. (2024). Координаційний центр ІУК в Україні: чому потрібен і яким має бути. Аналітична Записка. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/az-Koordinatsijnyj-tsentr-IUK-v-Ukrayini.pdf>
4. Кравчук П., Сушко І., Кульчицька К. (2018). Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. Київ: Відродження. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Oglyad-IUK2018.pdf>
5. Литвин М. М. (2011). Основи інтегрованого управління кордонами. Хмельницький: НАДПСУ. 368 с.
6. Мазаракі А. А. (ред.) (2014). Основи менеджменту: підручник. Харків: Фоліо. 846 с.
7. Малиновський В. Я. (2009). Державне управління: навч. посіб. Київ: Атіка. 608 с.
8. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 2031-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-p#Text>
9. Про затвердження плану заходів на 2020-2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1212-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-p#Text>
10. Про утворення координаційного центру інтегрованого управління кордонами: постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2024 № 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2024-p#Text>
11. Сіцинський Н., Віхтюк А. (2021). Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами. *Аспекти публічного управління*. Т. 9. № 5. С. 55–61. URL: <https://doi.org/10.15421/152148>
12. Слободян І. А. (2022). Європейський досвід становлення системи управління прикордонною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. № 9–10. С. 127–134. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.9-10.127>
13. Чорний А., Андрушко В. (2024). Особливості організації міжвідомчої взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. № 1(94). С. 116–125. URL: <https://doi.org/10.32453/3.v94i1.1560>
14. Analytical report following the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Commission staff working document from 01.02.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

15. Deyneko S. (2017). Finding new ideas in the context of a scientific understanding of the existing theory of public administration in the field of border security. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1725>
16. Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 Adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-30-2023-adopting-the-technical-and-operational-strategy-for-european-integrated-border-management-2023-2027/>
17. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>
18. Wagner J. (2021). The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 59, Issue 4. pp. 424–448. URL: <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650>

REFERENCES

1. Analytical report following the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Commission staff working document from 01.02.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf
2. Chornyi A., Andrushko V. (2024). Osoblyvosti orhanizatsiyi mizhvidomchoyi vzayemodiyi mizh subyektamy intehrovanoho upravlinnya kordonamy [Peculiarities of the organization of interagency interaction between subjects of integrated border management]. *Collection of scientific works of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine*. No. 1(94). pp. 116–125 [in Ukrainian].
3. Deyneko S. (2017). Finding new ideas in the context of a scientific understanding of the existing theory of public administration in the field of border security. *Public administration: improvement and development*. No. 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=1725>
4. Kravchuk P. (2024). Koordynatsiynyy tsentr IUK v Ukrayini: chomu potriben i yakym maye buty [IBM Coordination Center in Ukraine: Why is it needed and what should it be like?]. Analytical Note. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/az-Koordynatsiynyy-tsentr-IUK-v-Ukrayini.pdf> [in Ukrainian].
5. Kravchuk P., Sushko I., Kulchytska K. (2018). Ohlyad stratehichnykh dokumentiv u sferi upravlinnya kordonamy [Review of strategic documents in the field of border management]. Kyiv: Vidrozhennia. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Oglyad-IUK2018.pdf> [in Ukrainian].
6. Lytvyn M. M. (2011). Osnovy intehrovanoho upravlinnya kordonamy [Fundamentals of Integrated Border Management]. Khmelnytskyi: NASBGS. 368 p. [in Ukrainian].
7. Malinovskiy V. Ya. (2009). Derzhavne upravlinnya [State administration]. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
8. Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 Adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/management-board-decision-30-2023-adopting-the-technical-and-operational-strategy-for-european-integrated-border-management-2023-2027/>
9. Mazaraki A. A. (ed.) (2014). Osnovy menedzhmentu [Fundamentals of Management]. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].

10. On Approval of the Concept of Integrated Border Management: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 27, 2010 No. 2031-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-p#Text> [in Ukrainian].
11. On approval of the action plan for 2020-2022 for the implementation of the Integrated Border Management Strategy for the period up to 2025: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 27, 2023 No. 1212-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-p#Text> [in Ukrainian].
12. On the establishment of the Coordination Centre for Integrated Border Management: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 12, 2024, No. 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2024-n#Text> [in Ukrainian].
13. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>
14. Sicinskyi N., Vikhtyuk A. (2021). Kontseptualni pidkhody shchodo stvorenniya natsionalnoho koordynatsiynoho tsentru subyektiv intehrovanoho upravlinnya kordonamy. [Conceptual approaches to the creation of a national coordination center for integrated border management entities]. *Aspects of public administration*. Vol. 9. No. 5. pp. 55–61 [in Ukrainian].
15. Slobodyan I. A. (2022). Yevropeyskyi dosvid stanovlennya systemy upravlinnya prykordonnoyu bezpekoyu [European experience in the formation of a border security management system]. *Investments: practice and experience*. No. 9–10. pp. 127–134 [in Ukrainian].
16. Vikhtyuk A. V. (2021). Ponyattya y sutnist informatsiynoho spivrobitnytstva v intehrovanomyiu upravlinni kordonamy [The concept and essence of information cooperation in integrated border management]. *State and regions. Series: Public management and administration*. No. 3(73). pp. 37–41 [in Ukrainian].
17. Wagner J. (2021). The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies. *Commonwealth & Comparative Politics*. Vol. 59, Issue 4. pp. 424–448. URL: <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650>
18. Zaichuka O. V., Onishchenko N. M. (eds.) (2016). Zahalna teoriya derzhavy i prava (osnovni ponyattya, katehoriyi, prav. konstruktsiyi ta nauk. kontseptsiyi) [General theory of state and law (basic concepts, categories, legal constructions and scientific concepts)]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].