

УДК 351.861

Д. А. Купрієнко

## АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИКОРДОННОЮ БЕЗПЕКОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Розкрито сутність реінжинірингу системи управління прикордонною безпекою ЄС, що полягає у запровадженні єдиної політики управління безпекою на зовнішньому кордоні, збільшенні потенціалу та розширенні мандата наднаціональної безпекової структури – Агенції FRONTEX, створенні Європейської прикордонної і берегової охорони, подальшому розвитку спільної інформаційно-комунікаційної платформи EUROSUR.*

**Ключові слова:** прикордонна безпека, Агенція FRONTEX, система EUROSUR, моніторинг, євроінтеграція.

**Постановка проблеми.** Сталий розвиток системи прикордонної безпеки (ПБ) України тісно взаємопов'язаний з функціонуванням європейської системи прикордонної безпеки [1–4]. З урахуванням цього в рамках політики євроінтеграції в Україні поступово розширюється правова база для співробітництва із прикордонними службами держав – членів ЄС, а також спеціалізованими установами міжнародного рівня. Узгоджуються стандарти щодо участі державних інституцій України у спільних операціях і міжнародних проектах на прикордонних територіях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комплексне вивчення українськими вченими системи забезпечення прикордонної безпеки ЄС розпочинається на початку ХХІ ст., що пов'язано із євроінтеграційними процесами України. Так, найбільш вагомими, на наш погляд, праці [5–9] розробили О. В. Ананьїн, О. Г. Мельников, М. М. Литвин, В. О. Назаренко, Ю. М. Петрова. Ученими досліджені різні аспекти державного управління у сфері прикордонної безпеки європейського зразка, при якому запроваджується єдина політика інтегрованого прикордонного менеджменту. Обґрунтовано необхідність, стан та перспективи співпраці з європейською Агенцією управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак слід урахувати, що європейський досвід забезпечення прикордонної безпеки не є усталеними. Так, реакцією Комісії Парламенту та Ради Європи

на безпрецедентні загрози (особливо міграційну та терористичну) після 2010 р. є підготовка та ухвалення низки документів стратегічного значення (їх сутність розглянемо нижче), яким надано найвищий пріоритет. Це свідчить про те, що станом на сьогодні європейські підходи до забезпечення прикордонної безпеки перебувають у фазі активного розвитку. Перш за все, зміни стосуються системи управління прикордонною безпекою ЄС. Отже, проблема їх дослідження в контексті євроінтеграції України є невирішеною та актуальною.

**Мета статті** – визначити сучасні тенденції розвитку системи управління прикордонною безпекою Європейського Союзу для врахування у процесі інтеграції України у міжнародне безпекове середовище.

**Виклад основного матеріалу.** Процес євроінтеграції України обумовлює потребу у її готовності щодо охорони частини зовнішнього східного кордону ЄС. Саме тому вже сьогодні є нагальним застосувати європейські підходи до забезпечення (управління станом) ПБ.

З метою протидії зростаючим загрозам (перш за все, міграційній та терористичній) влада та науковці Євросоюзу останніми роками активно спрямовують зусилля на підвищення ефективності функціонування регіональної системи прикордонної безпеки. Тільки протягом грудня 2015 р. Комісія Парламенту та Ради Європи підготувала такі документи стратегічного значення, як: “Повідомлення щодо Європейської прикордонної та берегової охорони, ефективного управління на зовнішніх кордонах Європи” [10], “Повідомлення щодо

Восьмої дворічної доповіді про функціонування Шенгенської зони” [11], а також “Рекомендація про прийняття Практичного посібника з впровадження та управління європейською системою нагляду за кордонами” [12]. Також у січні 2016 р. Комітет з питань цивільних свобод, правосуддя і внутрішніх справ надав доповідь для Європейського Парламенту “Про ситуацію у Середземномор’ї та необхідність цілісного підходу до міграції” [13].

Результати аналізу зазначених документів, а також низки тематичних доповідей та наукових публікацій свідчать про кризову ситуацію у сфері ПБ Євросоюзу, що утворилася через зовнішні та внутрішні чинники. Стає дедалі більш очевидним, що окремі держави – члени ЄС не можуть самотужки адекватно подолати ці проблеми. Однак влада ЄС намагається комплексно підійти до їх вирішення, зокрема, шляхом: а) переходу до єдиної політики з управління безпекою на зовнішньому кордоні, що ґрунтується на принципі спільної та посиленої відповідальності між суб’єктами забезпечення ПБ; б) значного збільшення потенціалу та розширення мандату наднаціональної безпекової структури – Європейської Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу (FRONTEX); в) створення Європейської прикордонної і берегової охорони; г) подальшого розвитку спільної платформи EUROSUR для забезпечення обміну інформацією та співробітництва між державами – членами ЄС та Агенцією FRONTEX.

В аспекті досліджуваної проблеми найбільший інтерес становить саме EUROSUR як багатоцільова система, що є інформаційно-комунікаційною основою для адекватного функціонування інших зазначених систем. Вона призначена для виявлення та аналізу загроз на зовнішніх кордонах ЄС, для запобігання їм та боротьби з ними.

Система EUROSUR з використанням комплексних результатів спостереження, розвідки та аналізу ризиків дозволяє органам влади національного та європейського рівнів краще зрозуміти стан ПБ і створює передумови для оперативного реагування на зміни обстановки, що необхідно для збереження,

функціонування та подальшого розвитку Шенгенської зони. Мова йде про те, що зона ЄС без внутрішніх кордонів може функціонувати лише за ефективного захисту її зовнішніх кордонів.

З метою регулярного обміну інформацією про обстановку у режимі часу, близькому до реального, обміну розвіданими і тісного співробітництва між суб’єктами взаємодія компонентів системи EUROSUR відбувається на двох рівнях.

1. На національному рівні – органи взаємодіють за допомогою мережі *національних координаційних центрів (локального – ЛКЦ, регіонального – РКЦ та загальнонаціонального – НКЦ значення)*, що здійснюють нагляд за ділянками державного кордону та обмін інформацією в режимі “24/7”. За результатами оцінювання ситуаційної інформації, управління розвідувальним процесом та розробки аналітичних продуктів формуються та безперервно уточнюються *національні ситуаційні картини*.

2. На європейському рівні – національні координаційні центри обмінюються інформацією між собою та з Агенцією FRONTEX через мережу зв’язку EUROSUR, на основі чого формуються та безперервно уточнюються *європейська ситуаційна картина, а також загальна розвідувальна картина на суміжних прикордонних територіях*.

За таких умов формується єдиний механізм міжінституційного, національного і міжнародного співробітництва з метою швидкого та узгодженого реагування на ситуації у прикордонній сфері на основі спільних стандартів. Далі на основі аналізу елементів національної ситуаційної картини визначається рівень впливу загроз на стан ПБ на ділянках кордону. При цьому рівень впливу, який є функцією від параметрів загрози та уразливості системи протидії, передбачено визначати за допомогою загальної інтегрованої моделі аналізу ризиків держав – членів ЄС “CIRAM 2.0” [14], розробленої Агенцією FRONTEX. За результатами аналізу ризиків відповідно до рівня впливу загроз на конкретних ділянках державного кордону потрібно визначити адекватні заходи, як це наведено, наприклад, у таблиці.

Управління прикордонною безпекою на основі системи EUROSUR

Рівень впливу загроз	Узагальнена ознака впливу загроз	Рекомендовані дії
Низький	Транскордонна злочинна діяльність й/або незаконна міграція на цій території мають мінімальний вплив на ПБ	Держава – член ЄС має підтримувати достатній рівень ресурсів у прикордонній зоні, які потрібно закріпити за потенційними користувачами та ідентифікувати за подіями, а за потребою – використати. Прикордонні підрозділи організовують і здійснюють охорону кордону у звичайному (повсякденному) режимі
Середній	Транскордонна злочинна діяльність і(або) незаконна міграція на цій території мають помірний вплив на ПБ	У доповнення до попередніх дій держава – член ЄС має підвищити рівень нагляду через упровадження додаткових заходів. Рекомендується: – на оперативному та тактичному рівнях – ЛКЦ та РКЦ мають провести додаткові (посилені) заходи з охорони кордону, особливо на найбільш небезпечних (“критичних”) ділянках, та повідомити НКЦ; – на стратегічному рівні – НКЦ має здійснювати моніторинг ситуації, аналіз ризиків та управління ресурсами, включаючи планування резервів, при цьому НКЦ може надати підтримку за запитом або ініціативно
Високий	Транскордонна злочинна діяльність і(або) незаконна міграція на цій території є суттєвими і мають значний вплив на ПБ	У доповнення до попередніх дій держава – член ЄС має виконати додаткові заходи щодо посилення ділянки кордону, зокрема: а) на місцевому та регіональному рівнях: – розгорнути додаткові ресурси/резерви при координації провідного національного органу; – передавати на НКЦ інформацію про будь-які вжиті заходи та їх результати; б) на національному рівні: – призначити посадову особу, яка відповідатиме за моніторинг та управління ситуацією на відповідній ділянці кордону; – забезпечити посилення порядку управління, обміну інформацією, аналізу ризиків та співробітництва як на національному рівні, так і з сусідніми країнами (запит підтримки); – за потреби сформувавати та направити цільову (антикризову) групу у складі представників зацікавлених органів державної влади; – за потреби залучити інші національні органи; – за потреби звернутися за підтримкою до Агенції FRONTEX. в) на європейському рівні: – Агенція FRONTEX має провести окремі процедури для забезпечення підтримки зазначених заходів

За такого підходу аналіз ризиків є ключовим інструментом у забезпеченні оптимального розподілу державних та європейських ресурсів у рамках наявного бюджету з урахуванням наявних сил і засобів. Це також визначено у

преамбулі до Регламенту [15]: “Грунтуючись на спільній моделі аналізу ризиків, Агентство має здійснювати аналіз ризиків з метою надання Співтовариству та державам – членам ЄС належної інформації, можливості вжити

належних заходів або усувати виявлені загрози та ризики для вдосконалення інтегрованого управління кордонами (ІУК)”.

Важливо підкреслити, що у рамках ІУК аналіз ризиків проводиться за різними сферами на різних рівнях, які обумовлені чотирирівневою моделлю доступу: у третій країнах, у суміжних країнах, на державному кордоні, у зоні вільного пересування (на внутрішній території).

З урахуванням цього на рівні Євросоюзу Агенція FRONTEX утворила три мережі спільного аналізу ризиків у сфері ІУК [16].

1. Мережа аналізу ризиків FRAN (FRONTEX Risk Analysis Network), до якої на рівних правах входять підрозділи аналізу ризиків прикордонних відомств усіх держав – членів ЄС. У рамках цієї мережі з осені 2007 р. здійснюється обмін статистичними даними щодо незаконної міграції, аналітичною інформацією та звітами про події на кордоні. Обмін інформацією технічно підтримує ICONet (Інтернет-платформа, яка розміщена на сервері Європейської Комісії CIRCA, розташованому у Люксембурзі) [17].

Подібне технічне рішення використовують для мереж WB-RAN та EB-RAN.

2. Мережа аналізу ризиків WB-RAN (Western Borders Risk Analysis Network) створена для співпраці із західнобалканськими країнами.

3. Мережа аналізу ризиків EB-RAN (Eastern Borders Risk Analysis Network) створена для співпраці з прикордонними службами Білорусі, України, Росії та Молдови. Відповідний механізм обміну інформацією та спільного аналізу ризиків погоджений на рівні керівників Державної прикордонної служби України та Агенції FRONTEX. Для кожної країни створено окремі папки, розподілені за темами, наприклад, статистичні дані та(або) звіти про події. Згідно з досягнутими домовленостями кожна країна визначає контактного експерта та відповідних користувачів, відповідальних за завантаження (копіювання) даних або інформації, яка є предметом обміну. Формат, права користувачів, час і тип даних визначаються у двосторонніх угодах між Агенцією FRONTEX та кожною із третій країн-учасниць. Агенція FRONTEX забезпечує своєчасне та всебічне навчання зареєстрованих

користувачів мережі EB-RAN і за необхідності надає технічну допомогу.

Спільний аналіз ризиків проводиться щороку і презентується під час робочої зустрічі представників EB-RAN. Він базується на інформації FRONTEX та всіх учасників EB-RAN.

Спільний звіт складається з опису й аналізу випадків нелегальної міграції, незаконного перетинання кордонів на східних ділянках зовнішнього кордону ЄС, а також містить регіональний аналіз шляхів нелегальної міграції, способів їх використання. Попередній регіональний аналіз опрацьовує кожна із третій країн-учасниць.

Отже, на наш погляд, мета реінжинірингу системи управління ПБ ЄС – це забезпечення об'єктивності управління станом прикордонної безпеки на основі безперервного моніторингу її стану та реагування на його результати шляхом регулювання діяльності компонентів системи прикордонної безпеки. Як переконує європейський досвід, для комплексного забезпечення ПБ можна застосовувати широкий спектр регулювальних заходів від місцевого до глобального рівнів правоохоронного, воєнного, адміністративного, політичного, дипломатичного, економічного, інформаційного, візового, компенсаційного та іншого характеру.

## **Висновки**

У результаті аналізу нормативно-правових актів (чинних і проектів) та наукових досліджень визначено сучасні тенденції розвитку європейської системи управління прикордонною безпекою. Сутність її реінжинірингу полягає у впровадженні єдиної політики управління безпекою на зовнішньому кордоні, збільшенні потенціалу та розширенні мандату наднаціональної безпекової структури – Агенції FRONTEX, створенні Європейської прикордонної та берегової охорони, подальшому розвитку спільної інформаційно-комунікаційної платформи EUROSUR.

З урахуванням зазначеного подальші дослідження доцільно спрямувати на обґрунтування моделі системи моніторингу стану прикордонної безпеки України та реагування на його результати.

**Список використаних джерел**

1. Хартия европейской безопасности (Стамбул, 19 ноября 1999 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/node/125811?download=true>. – Назва з екрана.

2. Border Security and Management Concept: Framework for Co-operation by the OSCE Participating States. 13 Meeting of the Minsk Council, Ljubljana, December 2005. МС. DOC/2/05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/mc/17452?download=true>. – Назва з екрана.

3. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами [Текст] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – С. 126. – Ст. 3047.

4. Купрієнко, Д. А. Модель еволюції транскордонних відносин у контексті забезпечення прикордонної безпеки [Текст] / Д. А. Купрієнко, С. В. Хом'як // Інтегроване управління кордоном: теорія та практика : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький 21-22 травня 2013 р.). – Хмельницький : НАДПСУ, 2013. – С. 89–91.

5. Ананьїн, О. В. Європейська прикордонна колективна безпека – вимога сучасності [Текст] / О. В. Ананьїн // Політологічний вісник : зб. наук. пр. / Політологічний центр при Київському нац. ун-ті ім. Тараса Шевченка. – К. : Інтас, 2012. – Вип. 62. – С. 281–287.

6. Литвин, М. М. Інтегроване управління кордонами [Текст] : підручник / М. М. Литвин. – Хмельницький : НАДПСУ, 2011. – 496 с.

7. Мельников, О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. Г. Мельников ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2011. – 20 с.

8. Назаренко, В. О. Безпека європейських кордонів: український вимір [Текст] / В. О. Назаренко // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – Хмельницький, 2008. – № 1. – С. 3–8.

9. Петрова, Ю. М. Стан та 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. – Хмельницький, 2011. – № 1. – С. 28–34.

10. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders / Strasbourg, COM(2015) 15.12.2015 673 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.pdf). – Назва з екрана.

11. Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area (1 May - 10 December 2015) / Strasbourg, COM(2015) 675 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/eighth\\_biannual\\_report\\_on\\_the\\_functioning\\_of\\_the\\_schengen\\_area\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/eighth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf). – Назва з екрана.

12. Commission Recommendation adopting the Practical handbook for implementing and managing the European Border Surveillance System (EUROSUR Handbook), C(2015) 9206 final, 15.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/eurosur\\_handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/eurosur_handbook_en.pdf). – Назва з екрана.

13. Draft Report on The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration / Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2015/2095(INI)), 18.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2016/jan/ep-draft-report-on-med.pdf>. – Назва з екрана.

14. Guidelines for Risk Analysis. Units Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0 / FRONTEX, Warsaw, Poland, 2012. – 112 pg.

15. Council Regulation (EU) No 2007/2004 of the European Council of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L349/1, 25.11.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN>. – Назва з екрана.

16. Махнюк, А. В. Стан запровадження системи аналізу ризиків у прикордонних відомствах держав-членів Європейського Союзу [Текст] / А. В. Махнюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 6. – С. 122–125.

17. FRAN Quarterly. Q01 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2015.pdf). – Назва з екрана.

*Стаття надійшла до редакції 29.02.2016 р.*

**Рецензент** – доктор військових наук, професор В. А. Кириленко, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Хмельницький, Україна

**УДК 351.861**

**Д. А. Купрієнко**

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

*Раскрыта сущность реинжиниринга системы управления пограничной безопасностью ЕС, которая заключается во внедрении единой политики управления безопасностью на внешней границе, увеличении потенциала и расширении мандата наднациональной структуры обеспечения безопасности – Агентства FRONTEX, создании Европейской пограничной и береговой охраны, дальнейшем развитии общей информационно-коммуникационной платформы EUROSUR.*

**Ключевые слова:** пограничная безопасность, Агентство FRONTEX, система EUROSUR, мониторинг, евроинтеграция.

**UDC 351.861**

**D. A. Kupriyenko**

**ANALYSIS OF MODERN MANAGEMENT TRENDS OF THE EUROPEAN UNION BORDER SECURITY**

*The article reveals the essence of reengineering the EU border security management system, which means introduction of the uniform safety management policy at the external border, increasing capacity and extending the mandate of supra-national security structure – FRONTEX Agency, creation of European Border and Coast Guard and further development of the common information and communication platform EUROSUR.*

**Keywords:** border security, FRONTEX Agency, EUROSUR system, monitoring, European integration.

**Купрієнко Дмитро Анатолійович** – кандидат технічних наук, доцент, докторант Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького