

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ



Володимир Нікіфоренко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник Голови Державної прикордонної
служби України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1452-2312>
volodymyr.doctor@i.ua

УДК 351.746.1

УЗАГАЛЬНЕННЯ ІСТОРИЧНИХ ПЕРІОДІВ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

Анотація. Забезпечення ефективності системи управління державним кордоном у контексті реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами потребує поглибленого пізнання і розуміння змінних станів об'єктів безпеки державного кордону та суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Метою статті є узагальнення історичних періодів формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами.

У статті наведено основні етапи розвитку в Україні прикордонної політики та запровадження європейських механізмів інтегрованого управління кордонами. Окреслено основні проблеми та напрями діяльності щодо зміцнення прикордонної безпеки. При визначенні етапів розвитку прикордонної політики врахований національний досвід із питань: удосконалення законодавчої і нормативно-правової бази України у прикордонній сфері; імплементації європейських механізмів інтегрованого управління кордонами; виконання прикордонним відомством правоохоронних повноважень; запровадження кримінального аналізу та аналізу ризиків. Акцентовано увагу, що запровадження механізмів інтегрованого управління кордонами обумовлено необхідністю знаходження компромісу між підвищенням свободи пересування через державний кордон осіб, транспортування товарів та забезпечення адекватної протидії транскордонній злочинності. Наведено основні наукові категорії, що використовуються у теорії інтегрованого управління кордонами. Зокрема: механізми інтегрованого управління кордонами; принципи прикордонної політики; підстави, повноваження та способи діяльності її суб'єктів; об'єкти інтегрованого управління кордонами; методи та інструменти інтегрованого управління кордонами; функції інтегрованого управління кордонами; модель охорони державного кордону та її базові складові; система показників та індикаторів ефективності реалізації прикордонної політики; системи удосконалення якості прикордонного

менеджменту та соціальної відповідальності. Відзначено, що залишаються недостатньо дослідженими: методологія інтегрованого управління кордонами; механізми та інструменти реалізації прикордонної політики; модель охорони державного кордону та її базові складові; процедури та технології прикордонного менеджменту; система показників та індикаторів ефективності реалізації прикордонної політики. Акцентовано увагу щодо необхідності удосконалення: розподілу завдань і функцій між суб'єктами забезпечення прикордонної безпеки; приведення завдань і функцій Державної прикордонної служби України у відповідність до її місії; імплементації у прикордонному менеджменті рекомендацій міжнародних стандартів щодо постійного удосконалення якості діяльності та соціальної відповідальності організацій.

На основі історичного аналізу передумов формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами в процесах державотворення встановлено шість історичних періодів, які суттєво відрізнялися принципами організації охорони державного кордону, а також розкрито зміст кожного з наведених періодів.

Ключові слова: правоохоронна діяльність; інтегроване управління кордонами; прикордонний менеджмент; прикордонна політика; механізми державного управління; прикордонна безпека; етапи розвитку прикордонної політики.

Формування управлінських концепцій, стратегій, державних програм розвитку, що лежать в основі регулювання суспільних процесів, що забезпечуватимуть цілісність, недоторканність і суверенітет держави, сягають у глиб століть. Тому особливої актуальності набуває пошук шляхів підвищення ефективності системи управління державним кордоном, основним завданням якої є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України.

Отже, періодизація історії теорії та практики управління у прикордонній сфері – це узагальнення історичних періодів формування та розвитку в Україні ефективної системи управління державним кордоном у контексті реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами для впорядкування масиву емпіричної та теоретичної інформації за часовою протяжністю з метою поглиблення пізнання й розуміння змінних станів об'єктів безпеки державного кордону та суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Проблеми інтегрованого управління кордонами досліджували М. Литвин, П. Шишолін, Дж. Маршалек-Кава, Д. Плека, Ш. Іштван, А. Махнюк, Ю. Михайлова Г. Магас, А. Ігнат'єв, Д. Хруст, І. Кукін та ін.

Водночас наукові публікації, що пов'язані з питаннями узагальнення історичних періодів формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами, які є найбільш актуальними для забезпечення національної безпеки України у прикордонній сфері, практично відсутні, що обумовлює необхідність у проведенні подальших наукових пошуків із цієї проблематики.

У процесі моніторингу запровадження в Україні інтегрованого управління кордонами європейські експерти виявили низку проблем. Їх переважна більшість пов'язана зі змінами внутрішнього та зовнішнього середовища України упродовж 2014–2019 рр., що істотно вплинули на стан прикордонної безпеки. Зазначені фактори також потребують подальшого розвитку теорії та практики інтегрованого управління кордонами.

Метою дослідження є узагальнення історичних періодів формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами.

Формуванню сучасної прикордонної політики сприяли історичні періоди еволюції управлінських процесів на територіях, що сьогодні входять до складу України. Так, проблематика охорони державних кордонів вперше набуває актуальності після об'єднання слов'янських та інших племен у Київську Русь (IX–XII ст.)¹. Після її розпаду напрацьовані культурно-національні цінності, традиції державотворення продовжили зберігатися у Галицько-Волинській державі (XII–XIV ст.)².

Упродовж XIV – середини XVII ст. консолідація національної свідомості українського населення відбувалася під впливом влади Литви і Польщі. Один із її проявів – Національно-визвольна війна 1648–1654 рр. і виникнення українського козацтва як самодостатньої верстви населення³.

У Козацьку добу відбувся подальший розвиток національної свідомості. Підписання Зборівської угоди (1649 р.) надало можливість відновити втрачену автономію у межах Речі Посполитої⁴. У цей період також розпочав формуватися порядок пропуску через державний кордон осіб із використанням проїзних грамот і легітимацій – для мешканців прикордоння⁵.

У період Руїни (кінець XVII – XVIII ст.) відбувся поділ України між Польщею, Росією та Туреччиною. Від кінця XVIII – до початку XX ст. на українських землях панувала влада Російської та Австрійської імперій⁶.

Під впливом Російської імперії у зазначений період сформувалася система охорони державного кордону поліцейського типу. Вона включала: органи охорони кордону та митні органи; прикордонну інфраструктуру; удосконалені норми права з питань пропуску через кордон осіб (закордонні паспорти та легітимаційні квитки) і переміщення вантажів; нормативно визначений порядок несення служби прикордонними нарядами;

¹ В Малиновський, *Державне управління: навчальний посібник* (Атіка 2008) 7.

² Там само 16.

³ Малиновський (н 1) 26; Г Одінцева та інші, *Теорія та історія державного управління: навчальний посібник* (Професіонал 2008) 109.

⁴ Малиновський (н 1) 27.

⁵ І Кукін, 'Історичний досвід правового регулювання у сфері функціонування місцевих пунктів пропуску' (2012) 2 *Держава та регіони* 196.

⁶ Малиновський (н 1) 37.

систему мотивації діяльності суб'єктів охорони кордону, їх персоналу та місцевого населення⁷.

Слід зазначити, що до кінця XVIII ст. застосовувалася застаріла “кордонна система розташування військ в одну лінію”. Швидкість перебігу геополітичних подій на українських землях примушувала українське населення досить часто перетинати військові кордони під час господарської діяльності або підтриманні родинних зв'язків. Це обумовило остаточне формування терміна “кордон”, що ототожнюється з межами території держави⁸. Прикладом реалізації історичної пам'яті прикордонного населення може бути встановлення у середині XIX ст. прикордонного стовпа (нині відомий як пам'ятник мамонту, розташований у селі Кулішівка Недригайлівського району Сумської області, увіковічує дві події: місце проходження кордону між Річчю Посполитою і Росією та факт знахідки у цьому місті повного скелета мамонта)⁹.

Проблема формування прикордонної політики української держави знову набула актуальності у період визвольних змагань 1917–1920 рр. Так, сучасна Державна прикордонна служба України – це продовження традицій Окремого корпусу кордонної охорони (далі – ОККО), створеного Українською Народною Республікою (далі – УНР) 102 роки тому. Так, 20 березня 1918 р. постановою Ради народних міністрів УНР розпочалося формування ОККО. Останній був військовим з'єднанням УНР, особливий склад якого мав військові чини. На нього покладалися організація охорони кордонів (“шляхом виставлення спеціальних постів”), контроль за переміщенням осіб, затримання дезертирів і навіть функції карантинної служби. Однак упродовж 1919–1920 рр. в умовах рухомих і нестійких кордонів, війн із більшовиками, білими та поляками ОККО фактично двічі припиняв своє існування. Проте за неповних два місяці – з кінця вересня до кінця листопада 1920 р. – вдалося лише відродити центральний апарат, сформувати кадри однієї бригади і вислати на кордон перший невеликий підрозділ, який узяв під свою охорону 40-кілометрову ділянку західного кордону УНР із Польщею по річці Збруч¹⁰.

Водночас швидкість перебігу соціально-політичних процесів та військових дій, що спричинили утворення і руйнування УНР, Української гетьманської держави П. Скоропадського, Західноукраїнської Народної Республіки, недооцінка агресивної політики російського уряду більшо-

⁷ Кукін (н 5) 196; Л Крестовский, *Пограничный надзор. Руководство для старших на постах. Учебник для бригадных учебных команд Пограничной стражи* (Типография И Н Скороходова 1889) 14.

⁸ І Кукін, ‘Від корду до кордону’ (2011) 30 *Прикордонник України* 15.

⁹ І Кукін, ‘Пам'ятник подвійного призначення’ (2013) 22 *Прикордонник України* 12.

¹⁰ ‘Інформаційна довідка до 100-річчя з Дня створення окремого корпусу кордонної охорони, попередника Державної прикордонної служби України’ (*Український інститут національної пам'яті*) <<https://old.uinp.gov.ua/methodicmaterial/informatsiina-dovidka-do-100-richchya-z-dnya-stvorennya-okremogo-korpusu-kordonnoi>> (дата звернення: 22.06.2020).

виків не дали змогу створити ефективну систему охорони державного кордону.

У період із 1920 по 1991 рр. Україна опинилася під тиском радянської тоталітарної влади¹¹, прикордонна політика якої була спрямована на самоізоляцію Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) від міжнародної спільноти.

Українські дослідники до початку в Україні Революції Гідності визначали чотири етапи формування прикордонної політики, починаючи з часу отримання Україною незалежності:

I. 1991–1993 рр.;

II. 1994–1999 рр.;

III. 2000–2005 рр.

IV. Розпочався із 2006 р.¹². Вони представлені на *рис. 1*.



Рис. 1. Основні етапи розвитку прикордонної політики в Україні

На першому етапі була опрацьована нормативно-правова база з питань розбудови прикордонної інфраструктури незалежної України та її прикордонного відомства. На другому – відбулося запровадження нових підходів

¹¹ Малиновський (н 1) 87.

¹² Д Хруст та І Кукін, *Основи інтегрованого управління кордонами: альбом схем* (Литвин М ред, НАДПСУ 2013) 7.

щодо охорони державного кордону, які суттєво відрізнялися від практики колишнього СРСР, та було розпочато розбудову кордонів із Республікою Молдова, Російською Федерацією та Республікою Білорусь¹³.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України на цьому етапі кожному суб'єкту сфери прикордонної безпеки були визначені підстави, повноваження та способи діяльності¹⁴. Це дало змогу завершити формування в Україні цілісної системи охорони державного кордону та запровадити мінімально необхідний інструментарій прикордонного менеджменту.

На третьому етапі (див. *рис. 1*) відбувалося удосконалення нормативно-правової бази. У 2003 р. прикордонне відомство України набуло статусу правоохоронного органу спеціального призначення¹⁵. Було здобуто практичний досвід застосування органами охорони державного кордону правоохоронних повноважень щодо виявлення і припинення кримінальних та адміністративних правопорушень у сфері прикордонної безпеки.

На наступному етапі (див. *рис. 1*) відбулися організаційно-штатні зміни, що були необхідні для реорганізації військової структури прикордонного відомства у правоохоронну, імplementовані окремі європейські механізми інтегрованого управління кордонами¹⁶.

У консолідованій версії договору щодо функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС) основними складовими прикордонної політики визначено: відмову від контролю за перетином внутрішніх кордонів країн – членів ЄС; забезпечення ефективного контролю щодо перетинання зовнішніх кордонів країн – членів ЄС; поступове впровадження системи інтегрованого управління¹⁷. З огляду на це Глава Місії ЄС з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова У. Буркхолдер під час міжнародної науково-практичної конференції зазначив:

<...> інтегроване управління кордонами є дієвим способом знаходження компромісу між підвищенням свободи пересування через державні кордони осіб, транспортування товарів та забезпеченням адекватної протидії транскордонній злочинності. Його запровадження дозволяє країнам знаходити компромісні рішення щодо створення відкритих, але безпечних і контрольованих кордонів¹⁸.

¹³ Хруст та Кукін (н 12) 7.

¹⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 22.06.2020).

¹⁵ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>> (дата звернення: 22.06.2020).

¹⁶ Хруст та Кукін (н 12) 7.

¹⁷ Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union 2012/C 326/01 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>> (accessed: 22.06.2020).

¹⁸ У Буркхолдер, 'Вітальне слово' в *Міжнародна науково-практична конференція Інтегроване управління кордоном: теорія та практика* (НАДПСУ 2013) 3.

Погоджуємося з думкою І. Шаму, що жодна держава не може власними силами забезпечити свою безпеку. У сучасному світі запорукою адекватного реагування на реальні загрози можуть бути лише скоординовані зусилля світової спільноти, держав і відомств, їх взаємна допомога та підтримка. Зважаючи на це, основу інтегрованого управління кордонами становить інтегроване мислення всіх його учасників на відомчому, міжвідомчому та міжнародному рівнях щодо: безпеки осіб; забезпечення їхніх прав; розвитку торгівлі; ефективного використання національних та міжнародних ресурсів¹⁹.

На цьому етапі у прикордонну політику України були запроваджені основні європейські принципи діяльності у сфері забезпечення прикордонної безпеки: координація зусиль міжнародних суб'єктів і співробітництво між ними; забезпечення ефективності та інтеграції технологій прикордонного менеджменту; знаходження компромісу між відкритістю державних кордонів та забезпеченням необхідного стану прикордонної безпеки²⁰. М. Литвин серед основних принципів діяльності прикордонного відомства визначив: забезпечення територіальної цілісності; пріоритет мирних способів розв'язання конфліктів; пріоритет прав і свобод людини; верховенство права; діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами в єдиному інформаційному полі; достатність і збалансованість зусиль контрольних органів; демократичний цивільний контроль і залучення громадянського суспільства до формування і реалізації прикордонної політики²¹.

До 2010 р. у методології інтегрованого управління кордонами поряд із загальними було сформовано низьку спеціальних наукових категорій державного управління, що пов'язані з правоохоронною діяльністю окремих суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки. До спеціальних наукових категорій можна віднести: елементи системи інтегрованого управління кордонами; механізми та методи інтегрованого управління кордонами; рівні інтегрованого управління кордонами; модель охорони державного кордону.

До основних елементів системи інтегрованого управління кордонами М. Литвин відніс: прикордонний контроль; процедури виявлення і розслідування транскордонних злочинів; процеси координації та узгоджен-

¹⁹ І Шаму, 'Интегрированное управление границами' в *Интегроване управління кордонами. Теорія і практика: Міжнародна науково-практична конференція* (НАДПСУ 2013) 9–11.

²⁰ Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans. Updated Version. January 2007 <<https://www.legislationline.org/download/id/3647/file/EC%20Guidelines%20for%20Integrated%20Border%20Management%20in%20the%20Western%20Balkans%202007.pdf>> (accessed: 22.06.2020).

²¹ М Литвин, *Интегроване управління кордонами: підручник* (НАДПСУ 2012) 38.

ня діяльності; міжнародна та міжвідомча співпраця; чотирирівнева модель управління доступом²².

Механізми інтегрованого управління кордонами українські дослідники розглядають як специфічні механізми державного управління, що використовуються органами державної влади у сфері прикордонної безпеки. Вони включають сукупність наділених певними повноваженнями та компетенцією державні інституції, що застосовують у своїй діяльності притаманні їм методи державного управління в інтересах забезпечення прикордонної безпеки²³. На нашу думку, до них відносяться: організаційний, правовий, політичний, мотиваційний механізми та механізм двобічного симетричного діалогу із суспільством.

У процесі запровадження в Україні європейського досвіду забезпечення прикордонної безпеки М. Литвин визначив чотири рівні інтегрованого управління кордонами: міжнародний; міждержавний; державний; прикордонний²⁴. У європейських державах використовуються три рівні: міжнародний; державний; відомчий²⁵. Незалежно від зазначеної особливості в Україні та європейських країнах використовується чотирирівнева система контролю за в'їздом і перебуванням на території держав іноземців та осіб без громадянства.

Методи державного управління, що застосовуються суб'єктами інтегрованого управління кордонами, збігаються із загальновизнаними у галузі державного управління: адміністративні (організаційно-розпорядчі); економічні; правові; соціально-психологічні²⁶. Водночас у методології інтегрованого управління кордонами також доцільно враховувати низку спеціальних методів: управління інформацією у сфері прикордонної безпеки; кримінальний аналіз; аналіз ризиків; стандартизація видів контролю на державному кордоні (прикордонний, митний тощо); регулювання зовнішньоекономічної діяльності, міжнародної торгівлі, транзитної спроможності держави; митне адміністрування.

Функції державного управління, що використовуються прикордонним відомством, майже збігаються із загально визнаними у галузі державного управління: організація діяльності, планування та мотивація. Зважаючи на обмежену доступність засобів контролю за станом об'єктів прикордонної безпеки, замість функції контролю застосовується моніторинг. Крім цього, використовуються функції правоохоронної та інформаційно-аналітичної діяльності.

²² Литвин (н 21) 27.

²³ Литвин (н 21) 39; Хруст та Кукін (н 12) 13.

²⁴ Там само.

²⁵ 'Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation' (European Commission) <<https://europa.eu/capacity4dev/file/21153/download?token=3lOSGDjf>> (accessed: 22.06.2020).

²⁶ Малиновський (н 1) 420.

Виконання правоохоронних завдань потребує врахування функції забезпечення діяльності органів державної влади. Її використання особливо необхідне при різких змінах обстановки, що викликає потреби оперативного перерозподілу наявних фінансових, людських та інших матеріально-технічних ресурсів²⁷.

Із запровадженням інтегрованого управління кордонами у моделі охорони державного кордону України були визначені такі базові складові: фізична; оперативна; інформаційна; технічна²⁸. Потрібно відзначити, що для забезпечення її функціонування необхідне врахування процесів логістики, процедур і технологій прикордонного менеджменту.

На нашу думку, завершенням четвертого етапу (див. *рис. 1*) доцільно вважати схвалення у 2010 р. Кабінетом Міністрів України першої Концепції інтегрованого управління кордонами²⁹, що сприяла нормативно-правовому врегулюванню спільної діяльності суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки та запровадженню в Україні європейських механізмів інтегрованого управління кордонами.

Із 2010 р. тривав п'ятий етап (див. *рис. 1*) становлення в Україні системи інтегрованого управління кордонами. На ньому було: запроваджено методологію кримінального аналізу та аналізу ризиків; апробовано технології спільного із суміжними державами патрулювання на окремих ділянках кордону; удосконалено взаємодію та координацію діяльності прикордонного відомства з правоохоронними органами України; розширено міжнародну співпрацю з прикордонними відомствами суміжних та інших держав; розпочато діалог із європейськими країнами про взаємні безвізові поїздки громадян³⁰. У Національній академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького розпочато викладання курсу інтегрованого управління кордонами, який забезпечено затвердженими Міністерством освіти і науки України підручниками та іншими навчальними виданнями³¹. Водночас одним із нагальних питань залишалася необхідність розширення форм і способів організації взаємодії суб'єктів прикордонної діяльності³².

Зазначимо, що прикордонна безпека є складовою національної безпеки. Вона визначає стан захищеності життєво важливих інтересів осо-

²⁷ І Кукін, 'Удосконалення процесів управління у сфері прикордонної безпеки України' (2012) 17 Інвестиції: практика та досвід 82.

²⁸ Хруст та Кукін (н 12) 44.

²⁹ Концепція інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80>> (дата звернення: 22.06.2020).

³⁰ Там само.

³¹ Литвин (н 21) 39; Хруст та Кукін (н 12) 13.

³² П Шишолін, 'Поняття і сутність прикордонної діяльності, її місце та роль у системі національної безпеки' (2014) 3 Наука і оборона 15.

бистості, суспільства і держави у прикордонній сфері від тероризму, торгівлі людьми, нелегальної міграції, транскордонної злочинності³³. Забезпечення прикордонної безпеки в країнах ЄС, США та Україні реалізується застосуванням механізмів інтегрованого управління кордонами.

Так, починаючи з 2014 р., Україна постійно відчуває на собі наслідки реальних загроз і викликів російської агресії. Через глобальні політико-економічні фактори відбувається активна зміна зовнішнього та внутрішнього середовища держави.

Отже, завершенням п'ятого етапу (див. *рис. 1*) можна вважати 2014 р., коли з початком російської агресії був втрачений контроль за частиною державного кордону України, виникла необхідність посилення українсько-російської ділянки державного кордону, організації пропуску місцевого населення на тимчасово окуповані території України та участі Державної прикордонної служби України в проведенні антитерористичної операції.

На шостому етапі (див. *рис. 1*) тривав процес перебудови прикордонної політики та зміцнення військових можливостей Державної прикордонної служби України. Зважаючи на кардинальну зміну загроз, у 2015 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена друга редакція Концепції інтегрованого управління кордонами.

Основні особливості прикордонної політики на цьому етапі: виконання завдань щодо забезпечення асоціації між Україною, ЄС та Європейським Співтовариством; укладання та приєднання до міжнародних угод із питань міжнародної прикордонної безпеки; започаткування організації спільного несення служби на морських і річкових ділянках кордону з прикордонними відомствами держав – членів ЄС; удосконалення механізмів обміну інформацією; запровадження ефективної системи стратегічних комунікацій у діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами; реалізація спільних проєктів міжнародної технічної допомоги у сфері інтегрованого управління кордонами; розширення міжнародного співробітництва та співпраці з міжнародними організаціями з питань прикордонної безпеки³⁴.

Погоджуємося з думкою О. Єрмоленко та О. Северинова, що

<...> утворена СРСР командно-адміністративна система державного управління віддавала перевагу інтересам держави над інтересами громадянина і суспільства. Забезпечення національної безпеки формувалося на залякуванні та репресіях. Через дисбаланс інтересів неможливо було досягти ефективності витрачання наявних ресурсів³⁵.

³³ Литвин (н 21) 39; Хруст та Кукін (н 12) 14.

³⁴ Концепція інтегрованого управління кордонами (н 29).

³⁵ О. Єрмоленко та О. Северинов, 'Збалансованість інтересів громадянина і держави в контексті національної безпеки' в *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби України та охорони державного кордону: тези Міжнар. наук.-практ. конф.* (НАДПСУ 2015) 100.

На наше переконання, поєднання Державною прикордонною службою України військових і правоохоронних повноважень є наслідком стереотипів у галузі державного управління, які залишилися з радянської доби. У цей період зазначена практика показала свою обмеженість та економічну недоцільність. Нагальною проблемою залишається остаточне зняття з Державної прикордонної служби України військових завдань, що залишилися їй у спадок від Прикордонних військ колишнього СРСР.

На цьому етапі в Україні сформувалася система показників та індикаторів ефективності реалізації прикордонної політики. Були вжиті заходи щодо запровадження системи удосконалення якості прикордонного менеджменту. Водночас зазначені підсистеми інтегрованого управління кордонами потребують удосконалення та приведення у відповідність до нових реалій, сучасних вимог і потреб українського суспільства.

Із 2016 р. в європейських країнах відбувся перегляд і збільшення кількості елементів системи інтегрованого управління кордонами, що не знайшло свого відображення в останній редакції Концепції інтегрованого управління кордонами. Так, до них стали відносити: заходи прикордонного контролю; пошуково-рятувальні операції; аналіз ризиків та аналіз загроз; співробітництво між державами-членами; міжвідомчу співпрацю; співпрацю з третіми країнами; технічні та оперативні заходи в межах Шенгенської зони; процедури повернення громадян третіх країн до своїх держав; інформаційні системи; механізми контролю якості у сфері управління кордонами; механізм солідарності³⁶.

Після схвалення у 2019 р. Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. розпочато черговий етап (див. *рис. 1*) розвитку прикордонної політики України. У цей період, окрім приведення системи інтегрованого управління кордонами у відповідність до європейської практики, в Україні має бути забезпечено: розвиток зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародної торгівлі; сприяння переміщенню осіб і товарів через державний кордон; належну захищеність кордонів; запровадження ефективних інструментів співпраці та координації на внутрішньовідомчому, міжвідомчому, міжнародному рівнях, а також із приватним сектором; розвиток і реалізацію функцій суб'єктів інтегрованого управління кордонами³⁷.

³⁶ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>> (accessed: 22.06.2020).

³⁷ Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#n278>> (дата звернення: 22.06.2020).

На період до 2025 р. Кабінетом Міністрів України визначено дев'ять стратегічних цілей: оптимізація контрольних процедур на кордоні; оперативне реагування на правопорушення поза пунктами пропуску; контроль за морською обстановкою; здійснення на основі аналізу та оцінки ризиків вибіркового перевірок на кордоні; запровадження механізму координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами; запровадження ефективного механізму міжнародного співробітництва та протидії транскордонній злочинності; виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження; запровадження системи оцінки, яка визначає реальний стан виконання завдань інтегрованого управління кордонами³⁸. Їх реалізація дасть змогу наблизити прикордонну політику України до сучасних стандартів європейських країн.

Також погоджуємося з думкою Ю. Михайлової, що на сучасному етапі розвитку прикордонної політики необхідні: удосконалення взаємодії між її суб'єктами; використання механізмів міжнародної співпраці; налагодження ефективної взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством; модернізація системи управління в Державній прикордонній службі України; забезпечення раціонального використання персоналу правоохоронних органів³⁹.

Висновки. У контексті нашої дослідницької парадигми проаналізовано та набули подальшого розвитку узагальнення історичних періодів формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами.

На основі історичного аналізу передумов формування та розвитку в Україні системи інтегрованого управління кордонами в процесах державотворення встановлено шість історичних періодів, які суттєво відрізнялися принципами організації охорони державного кордону.

Зазначено, що з появою Окремого корпусу кордонної охорони, створеного Українською Народною Республікою, розпочалася нова доба в історії сучасної Державної прикордонної служби України. Саме традиції ОККО відіграли історичну роль у розвитку системи управління державним кордоном, від якої залежить безпека держави, розвиток її економіки та людський потенціал та спонукають науковців досліджувати тему інтегрованого управління кордонами.

На сучасному етапі розвитку в Україні прикордонної політики залишається недостатньо дослідженою методологія інтегрованого управління кордонами. Це негативно впливає на розвиток і запровадження сучасних механізмів інтегрованого управління кордонами; визначен-

³⁸ Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року (н 37).

³⁹ Ю. Михайлова, 'Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України' (2017) 4 Форум права 157.

ня вичерпного переліку суб'єктів та об'єктів прикордонної політики; розподіл завдань і функцій між основними її суб'єктами; формування моделі охорони державного кордону, її базових складових, процедур, технологій прикордонного менеджменту. Одним із нагальних питань є приведення завдань і функцій Державної прикордонної служби України у відповідність до її місії та запровадження у прикордонному менеджменті систем удосконалення якості діяльності та соціальної відповідальності.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів до удосконалення методології інтегрованого управління кордонами.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Krestovskij L, *Pogranichnyj nadzor. Rukovodstvo dlja starshih na postah. Uchebnik dlja brigadnyh uchebnyh komand Pogranichnoj strazhi [Border Surveillance. Guide for Senior Positions. Textbook for Brigade Training Teams of the Border Guards]* (Tipografija I N Skorohodova 1889) (in Russian).
2. Lytvyn M, *Intehrovane upravlinnia kordonamy: pidruchnyk [Integrated Border Management: Textbook]* (NADPSU 2012) (in Ukrainian).
3. Malynovskiy V, *Derzhavne upravlinnia: navchalnyi posibnyk [Public Administration: Study Guide]* (Atika 2008) (in Ukrainian).
4. Odintsova H ta inshi, *Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia: navchalnyi posibnyk [Theory and History of Public Administration: Study Guide]* (Profesional 2008) (in Ukrainian).

Edited books

5. Khrust D ta Kukin I, *Osnovy intehrovanoho upravlinnia kordonamy: albom skhem [Fundamentals of Integrated Border Management: Album of Charts]* (Lytvyn M red, NADPSU 2013) (in Ukrainian).

Journal articles

6. Kukin I, 'Istorychnyi dosvid pravovoho rehuliuвання u sferi funktsionuvannya mistsevykh punktiv propusku' ['Historical Experience of Legal Regulation in Respect of Local Checkpoints Functioning'] (2012) 2 *Derzhava ta rehiony* 196 (in Ukrainian).
7. Kukin I, 'Pam'iatnyk podviinoho pryznachennia' ['A Dual Purpose Monument'] (2013) 22 *Prykordonnyk Ukrainy* 12 (in Ukrainian).
8. Kukin I, 'Udoskonalennia protsesiv upravlinnia u sferi prykordonnoi bezpeky Ukrainy' ['Improvement of the Management Processes in Border Security of Ukraine'] (2012) 17 *Investytsii: praktyka ta dosvid* 82 (in Ukrainian).
9. Kukin I, 'Vid kordu do kordonu' ['From Border to Border'] (2011) 30 *Prykordonnyk Ukrainy* 15 (in Ukrainian).
10. Mykhailova Yu, 'Rol ta mistse Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby u systemi sub'iektiv zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy' ['Role and Place of the State Border Guard Service in the System of National Security Subjects of Ukraine'] (2017) 4 *Forum prava* 157 (in Ukrainian).

11. Shysholin P, 'Poniattia i sutnist prykordonnoi diialnosti, yii mistse ta rol u systemi natsionalnoi bezpeky' ['The Concept and Essence of Border Guard Activity, its Place and Role in the National Security System'] (2014) 3 Nauka i oborona 15 (in Ukrainian).

Conference papers

12. Burkkholder U, 'Vitalne slovo' ['Welcoming Speech'] v *Mizhnarodna naukovopraktychna konferentsiia Intehrovane upravlinnia kordonom: teoriia ta praktyka [International Scientific and Practical Conference Integrated Border Management: Theory and Practice]* (NADPSU 2013) 3 (in Ukrainian).
13. Shamu I, 'Integrirovannoe upravlenie granicami' ['Integrated Border Management'] v *Integrovane upravlinnja kordonami. Teorija i praktika: Mizhnarodna naukovopraktychna konferencija [Integrated Border Management. Theory and Practice: International Scientific and Practical Conference]* (NADPSU 2013) 9–11 (in Russian).
14. Yermolenko O ta Severynov O, 'Zbalansovanist interesiv hromadianyna i derzhavy v konteksti natsionalnoi bezpeky' ['The Balance of Interests of a Citizen and the State in the Context of National Security'] v *Istoriia, suchasnist ta perspektyvy rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy ta okhorony derzhavnoho kordonu: tezy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [History, Present Situation and Development Prospects of the State Border Guard Service of Ukraine and State Border Protection: Theses of International Scientific and Practical Conference]* (NADPSU 2015) 100 (in Ukrainian).

Websites

15. 'Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation' (*European Commission*) <<https://europa.eu/capacity4dev/file/21153/download?token=3lOSGDjf>> (accessed: 22.06.2020) (in English).
16. 'Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans. Updated Version. January 2007' <<https://www.legislationline.org/download/id/3647/file/EC%20Guidelines%20for%20Integrated%20Border%20Management%20in%20the%20Western%20Balkans%202007.pdf>> (accessed: 22.06.2020) (in English).
17. 'Informatsiina dovidka do 100-richchia z Dnia stvorennia okremoho korpusu kordonnoi okhorony, poperednyka Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy' ['Information Note to the 100th Anniversary of Establishment of the Separate Corps of Border Guards, the Predecessor of the State Border Guard Service of Ukraine'] (*Sait Ukrainskoho instytutu natsionalnoi pam'iaty*) <<https://old.uinp.gov.ua/methodicmaterial/informatsiina-dovidka-do-100-richchya-z-dnya-stvorennia-okremogo-korpusu-kordonnoi->> (accessed: 22.06.2020) (in Ukrainian).

Volodymyr Nikiforenko

GENERALIZATION OF HISTORICAL PERIODS OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE INTEGRATED BORDER MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

ABSTRACT. To ensure the efficient State border management system in the context of implementation of the State policy for integrated border management, an in-depth cognition and understanding of variable states of the State border security objects and the subjects of integrated border management is needed.

The purpose of the article is to generalize the historical periods during which the integrated border management system has been formed and developed in Ukraine.

The article shows the main stages through which in Ukraine the border policy was developed and the European mechanisms for integrated border management were introduced. Besides, main concerns and areas of action with regard to border security enhancement have been outlined. Determining the stages of border policy development, national experience on the following issues is taken into account: improvement of the legislative and regulatory framework of Ukraine relating to the State borders; implementation of the European mechanisms for integrated border management; exercise by the border authority of law enforcement powers; introduction of criminal analysis and risk analysis. The author emphasizes that introduction of the integrated border management mechanisms stems from the need to find a compromise between enhancement of the freedom of movement of persons across the State border, transportation of goods and ensuring of adequate counteraction to cross-border crime. The author mentions main scientific categories used in the theory of integrated border management. In particular: mechanisms for integrated border management; border policy principles; grounds, powers and activity methods of its subjects; objects of integrated border management; methods and tools of integrated border management; functions of integrated border management; the State border protection model and its basic components; the system of indices and indicators of the effectiveness of border policy implementation; systems of quality improvement of border management and social responsibility. The author notes that the following remains insufficiently investigated: methodology of integrated border management; mechanisms and tools for border policy implementation; the State border protection model and its basic components; border management procedures and technologies; the system of indices and indicators of the effectiveness of border policy implementation. Attention is focused on the need to improve: allocation of tasks and functions among border security subjects; bringing the tasks and functions of the State Border Guard Service of Ukraine in line with its mission; implementation, within the border management framework, of recommendations of international standards for continuous improvement of the quality of operation and social responsibility of organizations.

Based on the historical analysis of the prerequisites for forming and developing of the integrated border management system in Ukraine, six historical periods are identified which differed from each other significantly by the principles according to which the State border protection was organized, and the content of each of these periods is described.

KEYWORDS: law enforcement activities; integrated border management; border management; border policy; mechanisms of State administration; border security; stages of border policy development.