

КООРДИНАЦІЙНИЙ ЦЕНТР ІУК В УКРАЇНІ:

чому потрібен
і яким має бути

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Автор:

Павло Кравчук

Експерти:

Ірина Сушко

Євгенія Григор'єва

Дизайн:

Ольга Коваленко

лютий 2024

Станом на початок 2024 року Україна продовжує впроваджувати Стратегію інтегрованого управління кордонами (ІУК) до 2025 року та ухвалила новий План заходів у цій сфері у грудні 2023 року. Попри те, що ІУК є типовою схемою управління, імпортованою з ЄС до практично всіх країн-сусідів, ще ніде впровадження ІУК не відбувалося в умовах повномасштабної війни. Виклики, пов'язані з війною, накладаються на складнощі впровадження ІУК в Україні, пов'язані з проблемами координації та координації в рамках управління кордонами. Створена в 2019 році Міжвідомча робоча група з питань інтегрованого управління кордонами охоплює лише сферу стратегічних напрямків діяльності та нездатна забезпечити координацію суб'єктів ІУК на рівні оперативної взаємодії – за майже два роки з початку повномасштабного вторгнення МРГ збиралася тільки один раз.

Блокади польсько-українського кордону продемонстрували слабкість системи координації, комунікації, аналізу ризиків та обміну даними між суб'єктами ІУК особливо наочно. Очевидною є необхідність вдосконалити міжвідомчу та міжнародну взаємодію у цій сфері. Ухвалений у грудні 2023 року План заходів з впровадження Стратегії ІУК передбачає створення нового органу координації – **Національного координаційного центру**, який повинен охопити прогалини в координації процесів ІУК, які не здатна за своєю природою охопити Міжвідомча робоча група.

Метою даної записки є з'ясувати теоретичні засади концепції національного координаційного центру (НКЦ) у сфері інтегрованого управління кордонами (чому потрібен), його функціонал (яким він має бути) та перспективи створення НКЦ ІУК в Україні.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України».

Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Історія концепції інтегрованого управління кордонами нараховує вже близько 20 років у ЄС і 15 років в Україні. Сама концепція та пов'язані з неї теоретичні підходи і нормативні документи постійно еволюціонують. Станом на січень 2024 року підходи ІУК у Європейському Союзі визначаються *Багаторічною стратегічною політикою Європейського інтегрованого управління кордонами, ухваленою Європейською комісією у березні 2023 року*¹, та *Технічною й операційною Стратегією Європейського інтегрованого управління кордонами на 2023-2027 роки*², ухваленою FRONTEX у вересні 2023 року, а також Регуляцією ЄС 2019/1896 щодо Європейської агенції кордонів і берегової охорони FRONTEX від листопада 2019 року³.

Згідно з цими документами, головним призначенням європейської концепції інтегрованого управління кордонами є спростити законний перетин кордону та запобігти незаконному, при цьому забезпечивши дотримання прав людини. Все це – за умови залучення багатьох суб'єктів з різними функціями, інтересами та можливостями.

Одним з базових принципів ІУК у ЄС є **чотирирівнева модель контролю**, яка включає заходи у третіх країнах, заходи у сусідніх третіх країнах, контроль на зовнішніх кордонах, та контроль всередині Шенгенської зони. Ця модель дозволяє розсосередити заходи контролю, з одного боку, уникаючи ефекту “пляшкового горлечка” на кордоні, з іншого, роблячи контроль менш вразливим до стратегій і тактик його оминання, адже якщо весь контроль зосереджено на кордоні, достатньо знайти спосіб його обійти, щоб провадити небезпечну для держави і суспільства діяльність.

Водночас чотирирівнева модель контролю суттєво розширює коло залучених до ІУК суб'єктів, що у поєднанні зі складною управлінською архітектурою самого Європейського Союзу робить неunikною необхідність ефективної співпраці та довіри на внутрішньовідомчому, міжвідомчому та міжнародному рівні. Одним з пропонованих європейським підходом методів такої співпраці є створення



Національного координаційного центру ІУК.

ФУНКЦІОНАЛ

Опублікований ще в 2010 році посібник Європейської Комісії з впровадження ІУК для третіх країн⁴ пропонує три типи інституцій, відповідальних за міжвідомчу взаємодію:

-  - Міжвідомча робоча група з інтегрованого управління кордонами
-  - Національний координаційний центр
-  - Спільні оперативні робочі групи (joint specialist task forces)

Згідно з цим розподілом, НКЦ ІУК повинен відповідати за “координацію всіх національних агенцій управління кордонами”, щоденні, щотижневі та ad hoc ситуаційні звіти, надання негайної ситуаційної інформації та раннє оповіщення. Весь обмін інформацією повинен відбуватися в електронному форматі.

При цьому, відповідно до наведеної концепції, робота НКЦ повинна пришвидшити та спростити не лише міжвідомчу взаємодію, а й **взаємодію з іншими країнами та міжнародними організаціями**⁵. Зокрема, відповідно до статті 21 Регуляції ЄС 2019/1896, НКЦ є єдиною точкою для обміну інформації з іншими НКЦ та FRONTEX⁶.

Крім цього, згідно з цією ж регуляцією, НКЦ повинні

- (1) забезпечувати координацію співпраці між суб'єктами ІУК, відповідальними за зовнішні кордони,
- (2) забезпечувати обмін інформацією цих суб'єктів з рятувально-пошуковими, правоохоронними органами та органами регулювання міграції та притулку,
- (3) брати участь у ефективному управлінні ресурсами та персоналом,
- (4) сформувати та підтримувати ситуаційну картину щодо ситуації на кордонах,
- (5) підтримувати, планувати та координувати національний прикордонний контроль,
- (6) брати участь в оцінці ефективності цього контролю,
- (7) координувати оперативні заходи з іншими країнами-членами та третіми країнами,
- (8) функціонувати в режимі 24/7.

Таким чином, можна узагальнити такі риси та функції НКЦ ІУК в чинній європейській парадигмі:

Режим роботи

- робота на національному рівні
- робота на міжнародному рівні
- робота в режимі 24/7

Функції

- моніторинг і аналіз
- обмін інформацією між суб'єктами ІУК
- координація співпраці між суб'єктами ІУК
- раннє оповіщення
- аналіз ризиків
- участь у координації міжнародної взаємодії
- оцінка ефективності контролю
- управління ресурсами та персоналом

Однак ця дуже загальна теоретична рамка може мати різне втілення у різних країнах, залежно від управлінських, політичних, географічних та інших особливостей. Наприклад, в Іспанії, куди в 2021 році їздили з ознайомчим візитом представники українських суб'єктів ІУК, функціями НКЦ є міжвідомча співпраця, обмін інформацією та аналіз ризиків, з акцентом на складовій морської обстановки⁷. Відносно нещодавно створений Національний центр з координації та оцінки ризиків у Туреччині (NACORAC) зосереджується на збиранні інформації та аналізі ризиків, не приділяючи уваги безпосередній координації суб'єктів ІУК⁸.

УКРАЇНСЬКА ПЕРСПЕКТИВА

План заходів з інтегрованого управління кордонами на 2023-2025 роки передбачає створення у 2024 році “координаційного центру інтегрованого управління кордонами та аналізу ризиків”, а також підготовку персоналу цього центру. Згідно з Планом, ні те, ні інше не потребує додаткового фінансування⁹. Ці заходи запропоновані на впровадження “Стратегічної цілі 5. Запровадження ефективного механізму координації діяльності суб’єктів інтегрованого управління кордонами для забезпечення їх співпраці” та є складовою завдання “узагальнення найкращих світових практик з координації інтегрованого управління кордонами”.

Відсутність потреби у фінансуванні означає, що, найімовірніше, створення українського НКЦ буде відбуватися на основі вже наявних механізмів, з делегуванням співробітників зі штатів суб’єктів ІУК, без заснування окремої структури. В Україні станом на січень 2024 року існувала низка форматів міжвідомчої взаємодії у сфері ІУК або дотичних до неї сферах, які могли б стати основою роботи новоствореного НКЦ ІУК, і охоплюють принаймні частину з рис і функцій, наведених вище.

Таблиця 1. Формати взаємодії суб’єктів ІУК у 2010-2023 роках

Назва	Роки роботи	Залучені суб’єкти ІУК	Функції
 Віртуальний контактний аналітичний центр	з 2010 ¹⁰	ДПСУ Держмитслужба	✓ щомісячний обмін статистичною та аналітичною інформацією для протидії незаконному переміщенню наркотиків, зброї та вибухових речовин через кордон
 Контактний аналітичний центр аналізу ризиків з протидії нелегальній міграції	з 2015 ¹¹	МВС МЗС Мінсоцполітики МОН ДПСУ СЗР СБУ ДМСУ	✓ обмін статистичною та аналітичною інформацією

	Віртуальний контактний аналітичний центр з обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами	з 2011 ¹² (оновлення в 2015 ¹³ , 2022 ¹⁴)	МВС МЗС МІУ Мінфін Міністерство оборони СБУ АДПСУ ДМСУ Держмитслужба Національна поліція ГУ Нацгвардії Держпродспоживслужба	✓ розроблення нових підходів до ІУК ✓ вдосконалення механізмів співпраці між суб'єктами ІУК ✓ обмін відкритою статистичною та аналітичною інформацією ✓ проведення спільних аналітичних досліджень
	Міжвідомчий цільовий центр та спільні мобільні групи із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи	2016 ¹⁵ -2018 ¹⁶	ДФС ДПСУ Національна поліція	✓ організація взаємодії між службами ✓ узагальнення оперативної та аналітичної інформації про можливі порушення законодавства ✓ організація діяльності мобільних груп ✓ інформування Міністра фінансів про результати діяльності Центру та мобільних груп
	Міжвідомча робоча група з питань ІУК	з 2019 ¹⁷	Понад 20 суб'єктів ІУК, у т.ч. представники парламентських комітетів і міжнародних організацій	✓ сприяння координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади ✓ підготовка пропозицій щодо формування державної політики, вирішення проблемних питань, підвищення ефективності діяльності суб'єктів у сфері ІУК ✓ участь у розробці проєктів НПА у сфері ІУК
	Міжвідомча регіональна аналітична група в Одеській області	2019-2022, 2023 ¹⁸	ЕУВАМ ДПСУ Держмитслужба СБУ Національна поліція Бюро економічної безпеки	✓ боротьба з транскордонною злочинністю ✓ обмін інформацією ✓ оцінка ризиків і загроз в Одеській області з особливим акцентом на Придністровський регіон, порти Одеса, Чорноморськ та Південний

Хоча наведений вище перелік форматів взаємодії свідчить про наявність інституційних механізмів, які могли б стати основою майбутнього НКЦ ІУК, жоден із них не був здатен охопити всі функції, визначені концепцією НКЦ у законодавстві ЄС. Так, українські дослідники ще в 2021 році наголошували на необхідності суттєвого доопрацювання формату роботи НКЦ, який, на їхню думку, може складатися з **чотирьох компонентів**:

контактного пункту в АДПСУ, який буде координувати всю міжвідомчу взаємодію, у тому числі роботу МРГ

віртуального контактного аналітичного центру центрального рівня

міжвідомчих регіональних аналітичних груп

системи ситуаційних центрів¹⁹.

В процесі подальшої еволюції підходів Україна відмовилася від проєкту такої багаторівневої структури НКЦ. Станом на січень 2024 року на розгляді Кабінету Міністрів України перебував проєкт Постанови та Положення про створення Національного координаційного центру, який має базуватися на базі вже існуючого Ситуаційного центру МВС, адмініструватися Державною прикордонною службою та виконувати **такі функції**:



Координація суб'єктів ІУК і місцевих органів виконавчої влади



Обмін відкритою статистиною та аналітичною інформацією



Оцінка загроз і ризиків у сфері ІУК



Інформування керівників відповідних органів та МРГ ІУК про ситуацію на кордоні



Розробка пропозицій щодо обміну інформацією між суб'єктами ІУК

Крім того, НКЦ може виконувати завдання з вивчення результатів діяльності суб'єктів ІУК, комунікувати з широким колом українських і закордонних стейкхолдерів, провадити моніторинг виконання окремих завдань Плану заходів з реалізації Стратегії ІУК, готувати пропозиції для органів влади щодо нових підходів у сфері ІУК, залучати до своєї роботи сторонніх експертів тощо.

До базового складу НКЦ мають належати представники 13 установ і відомств, у тому числі ДПСУ, ДМСУ, МЗС, Мінінфраструктури, ЗСУ, поліції, Державної міграційної служби тощо.

Впровадження такої вдосконаленої системи, імовірно, забезпечить належний обмін інформацією та аналіз ризиків, особливо між “ключовими” суб'єктами ІУК, які безпосередньо відповідають за впровадження чотирирівневої системи контролю і боротьбу з незаконними перетинами, транскордонною злочинністю тощо (такі, як ДПСУ, Держмитслужба, Національна поліція), і буде кроком вперед порівняно з поточним станом справ.

Однак порівняння цієї нової моделі з діючими в ЄС принципами формування НКЦ свідчить про брак навіть у ній трьох суттєвих елементів для забезпечення максимально ефективної взаємодії. Передусім, відкритим залишається питання здатності нової моделі НКЦ вести роботу в режимі 24/7, і відповідно, якості системи раннього оповіщення. Також, оскільки нова модель не має чітко визначених механізмів міжнародної співпраці та координації з країнами-сусідами і з міжнародними організаціями, невідомо, наскільки ефективною буде така співпраця (зокрема, саме НКЦ має бути відповідальним за співпрацю з іншими КЦ і FRONTEX). Також Постанова не визначає функцій НКЦ у сфері управління персоналом і ресурсами. Водночас, надзвичайно позитивними є зафіксовані у функціоналі НКЦ можливість співпраці з регіональними органами влади та комунікаційні канали на високий політичний рівень, – яких завжди не вистачало українському ІУК для належної роботи.

Втім, всі ці елементи потребують тест-драйву в реальних умовах і чітких критеріїв оцінки їхньої ефективності, як-от наявність конкретних продуктів аналізу ризиків.

Кінцеві виноски

1 [COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Establishing the Multiannual Strategic Policy for European Integrated Border Management](#)

2 [«Management Board Decision 30/2023 Adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023-2027»](#). Frontex

3 [Regulation - 2019/1896 - EN - EUR-Lex](#)

4 [Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, ICMPD](#)

5 [Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, ICMPD](#)

6 [Regulation - 2019/1896 - EN - EUR-Lex](#)

7 [EUAM Assists Creation of Ukraine's National Coordination Centre for Integrated Border Management — EUAM Ukraine](#).

8 [INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE \(IPA II\) 2014-2020/ TURKEY. EU Support to Home Affairs](#)

9 [Кабінет Міністрів України - Про затвердження плану заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року](#)

10 [«Про затвердження Порядку обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Державною митною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

11 [«Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

12 [«Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

13 [«Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

14 [«Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

15 [«Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

16 [«Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

17 [«Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами»](#). Офіційний вебпортал парламенту України

18 [EUBAM відновила діяльність Міжвідомчої регіональної аналітичної групи \(МРАГ\) для підвищення безпеки кордонів. EUBAM](#)

19 [Conceptual Approaches to the Creation of a National Coordination Centre for Integrated Border Management Stakeholders// Nazariy Sitsinsky, Andriy Vikhtiuk](#)