

аналітична стаття

АНАЛІЗ КРАЩИХ ПРАКТИК ТА НЕДОЛІКІВ взаємодії, комунікації та координації у сфері інтегрованого управління кордонами

Ірина Сушко



Аналітична стаття підготовлена в рамках проєкту ICMPD “EU4IBM-Стійкість”, що фінансується Європейським Союзом.

Відповідальність за зміст публікації несе виключно автор. Позиція ICMPD може не збігатися з висновками, викладеними в цьому документі.



Координація, комунікація та взаємодія органів, що працюють на кордоні	3
Міжвідомча робоча група з координації інтегрованого управління кордоном (МРГ).....	5
Склад МРГ та нові стейкхолдери кордону	7
Парламентський контроль	8
Взаємодія з суміжними країнами.....	9
Прикордонна інфраструктура	10
Координаційний центр ІУК.....	13
Висновки і пропозиції.....	14



У 2019 році Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію інтегрованого управління кордонами (ІУК) на період до 2025 року. У грудні 2023 року було оновлено відповідний план заходів на 2023–2025 роки¹. Оскільки чинна Стратегія наближається до завершення терміну своєї дії, 16 липня 2024 року до Закону України «Про національну безпеку України» було внесено зміни, які визначають нові стратегічні засади інтегрованого управління кордонами². У зв'язку з цим, Міжвідомча група високого рівня при Кабінеті Міністрів ухвалила рішення про необхідність перегляду Стратегії з урахуванням безпекових викликів та зобов'язань, пов'язаних із євроінтеграцією³.

Підготовка до оновлення стратегічного документу розпочалася зі створення тимчасової робочої групи, яка проводить комплексний аналіз стану ІУК. За координації Адміністрації Державної прикордонної служби України (АДПСУ), Консультативної місії ЄС (КМЕС) та FRONTEX відбуваються засідання за участі представників профільних міністерств, наукових установ, громадського сектору та міжнародних партнерів. У фокусі цієї роботи – формування нового змістовного бачення інтегрованого управління державним кордоном.

В рамках цієї діяльності представники АДПСУ та суб'єктів ІУК підготували змістовний аналіз стану інтегрованого управління кордону з оцінкою ресурсного потенціалу розвитку кордону в нових умовах⁴. Водночас, для якісного оновлення Стратегії важливо не лише оцінити поточний стан справ, а й критично проаналізувати реалізацію чинного документу. Зокрема, ключовими залишаються питання взаємодії, комунікації та координації між усіма 12 суб'єктами ІУК. Саме узгоджена співпраця між ними визначає ефективність реалізації як Стратегії, так і її плану заходів.

Ключовими платформами взаємодії суб'єктів ІУК є Міжвідомча робоча група (МРГ), Координаційний центр з інтегрованого управління кордонами (КЦ ІУК) та Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу (далі, Комітет з євроінтеграції). Проте в експертному середовищі досі бракує глибоких дискусій щодо практичних аспектів взаємодії між органами влади, стандартів такої співпраці та її форматів на цих та інших майданчиках.

Ця аналітична стаття пропонує огляд теоретичних основ координації в сфері ІУК, аналіз діяльності ключових координаційних платформ в Україні та практичні пропозиції щодо вдосконалення їхньої роботи. Мета – зберегти ефективні інструменти, посилити кращі практики та відмовитися від підходів, які не довели своєї результативності в межах чинної Стратегії.

¹ Розпорядження КМУ від 27 грудня 2023 р. № 1212-р «Про затвердження плану заходів на 2023–2025 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року»

² Закон України «Про внесення змін до Закону України «про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України, від 16 липня 2024 року, №48

³ Протокол засідання міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном від 19 грудня 2024 року

⁴ Протокол засідання міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном від 19 грудня 2024 року



Координація, комунікація та взаємодія органів, що працюють на кордоні

Концепція цілісного та координованого управління кордонами широко визнана державами та міжнародними організаціями в усьому світі. Однак, існують певні відмінності в назвах та підходах. «Спільне управління кордонами» використовується Світовим банком, «Комплексне управління кордонами» – ОБСЄ, а «Скоординоване управління кордонами» – Всесвітньою митною організацією⁵. Європейський Союз та інші європейські держави використовують термін «Інтегроване управління кордонами» (ІУК).

Зазначені підходи охоплюють співпрацю між органами, залученими до управління кордонами, а також планування та виконання завдань шляхом інтегрованої взаємодії.

Наприклад, у «Посібнику з реформування системи безпеки. Підтримка безпеки та правосуддя» ОЕСР⁶, зазначається, що термін «спільне управління кордонами» є ширшим за «інтегроване управління кордонами», оскільки він стосується не лише участі органів влади в процесі управління кордонами, а й надає можливість мобілізувати регуляторні, фінансові та ідеологічні ресурси навколо спільного бачення ефективно адміністрованого кордону⁷. Згідно даного підходу координація між різними установами відбувається на різних рівнях, зокрема на особистому, а також на більш формальній основі, як це визначено нормативними актами та законодавством загалом. Якщо неформальні контакти та комунікація не обмежені нормативною базою, така взаємодія може бути спорадичною та неефективною, тоді як координація підкріплена нормативною базою, може призвести до кращої якості співпраці.

Згідно з підходом Всесвітньої митної організації узгоджений принцип взаємодії включає такі етапи: рівень співіснування, комунікація, співпраця та, нарешті, координація.

Кожен етап характеризується поступовим підвищенням рівня формальності та якості міжвідомчих відносин. Наприклад, на рівні співіснування кожне відомство діє самостійно, тоді як на рівні комунікації відбувається обмін інформацією. Співпраця полягає у спільному використанні ресурсів, а координація – у спільній роботі. Нарешті, співпраця передбачає спільну відповідальність⁸.

Загалом, в різних підходах форми взаємодії, такі як обмін інформацією, ресурсами, діями та обов'язками, не конче є ієрархічними та можуть бути представлені в процесі єдиного управління кордонами одночасно. У цьому контексті терміни «комунікація», «координація», «співпраця» та «взаємодія» можуть використовуватися як синоніми.

Якої ж усталеної форми координації та комунікації дотримуються органи влади, що працюють у сфері кордонів в Україні?

Органи влади в Україні працюють із застосуванням горизонтального та вертикального механізму співпраці та координації органів управління кордонами. В Україні управління кордонами

⁵ Всесвітня митна організація (WCO). Скоординоване управління кордонами. Інклюзивний підхід для об'єднання зацікавлених сторін

⁶ ОЕСР. Посібник з реформування системи безпеки: підтримка безпеки та правосуддя

⁷ Те саме

⁸ Всесвітня митна організація (WCO). Скоординоване управління кордонами. Інклюзивний підхід для об'єднання зацікавлених сторін

визначається принципами інтегрованого управління кордонами (ІУК), що значною мірою зумовлено поточними реформами сектору безпеки. Цей підхід вимагає систематичної координації та співпраці між прикордонними органами. Він також спрямований на підвищення їхньої інституційної спроможності.

Співпраця між органами влади передбачає три наступні рівні:

- Вертикальна співпраця та обмін інформацією між пунктами пропуску на кордоні, міністерствами та профільними відомствами;
- Горизонтальна співпраця між усіма прикордонними відомствами;
- Міжнародна співпраця з відповідними відомствами в сусідніх країнах.

У 2006 році концепція спільного управління кордонами була детально розроблена в рамках Шенгенського кодексу про кордони. Зокрема, законодавці додали компонент міжвідомчої співпраці в управлінні кордонами, що стосувалась функцій прикордонного контролю та об'єднувала співпрацю митницю, поліцію, службу безпеки та інші спеціалізовані установи. Також було наголошено на важливості міжнародної співпраці та узгоджених дій держав-членів ЄС та інституцій ЄС. Запровадження такої співпраці відображає реформи сектору безпеки, які вимагають інтегрального та цілісного підходу.

Україна розпочала розробку своєї спільної системи управління кордонами, яка була розвинена в модель управління кордонами з інтегрованим управлінням (ІУК) у 2010 році після прийняття першої концепції ІУК⁹. За зразком концепції Європейського інтегрованого управління кордонами, було розпочато роботу за напрямками:

- Впровадження спільних законодавчих актів;
- Розробка механізмів для термінової співпраці;
- Проведення аналізу ризиків;
- Навчання персоналу;
- Розробка сумісних технологій та програмного забезпечення.

Наступна концепція, розроблена у 2015 році, розвинула і поглибила цілі інтегрованого підходу. У 2019 році уряд України прийняв цілісну Стратегію ІУК до 2025 року¹⁰ та створив першу координаційну платформу – міжвідомчу робочу групу з інтегрованого управління кордонами (МРГ ІУК).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів «Про утворення міжвідомчої робочої групи з координації інтегрованого управління кордоном»¹¹ пропозиції та рекомендації МРГ ІУК можуть бути реалізовані шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України рішення, проект якого вносить орган виконавчої влади відповідно до своїх повноважень.

Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міжвідомчої робочої групи здійснює Адміністрація Держприкордонслужби (АДПСУ); головою МРГ є Віце-прем'єр-міністр

⁹ Розпорядження КМУ від 27.10.2010 р. №2031-р. «Про схвалення концепції інтегрованого управління кордонами»

¹⁰ Урядовий портал. Уряд схвалив Стратегію з інтегрованого управління кордонами

¹¹ Постанова КМУ від 30.01.2019 р. № 83 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном»

з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. У своїй роботі та комунікації з компетентними органами, АДПСУ покладається на рішення, зафіксовані в протоколах МРГ.

Міжвідомча робоча група з координації інтегрованого управління кордоном (МРГ)

Інтегрований підхід в управлінні кордонами застосовується з 2015 року¹², в той час як міжвідомча робоча група розпочала свою роботу з 2019 року, з початком впровадження цілей Стратегії ІУК.

Посадовий склад МРГ затверджується Кабінетом Міністрів України. При цьому, голова МРГ затверджує її персональний склад та вносить у разі потреби зміни до нього. Крім того, МРГ має право утворювати постійні або тимчасові робочі групи для виконання покладених на неї завдань.

Положення про роботу МРГ наділяє АДПСУ організаційною функцією¹³. Відповідно, коли не визначено іншого виконавця, відповідальність за виконання завдань бере на себе саме АДПСУ. Також АДПСУ неодноразово виконувала функцію координації роботи МРГ ІУК, зокрема кілька засідань цієї робочої групи відбулось за головуванням керівництва Держприкордонслужби¹⁴.

Ефективна взаємодія органів влади є ключовою умовою інтегрованого підходу, тож цілком природньо, що проблематика взаємодії посіла відповідне місце в Стратегії ІУК, зокрема стратегічній Цілі 5, що стосується запровадження механізму координації діяльності суб'єктів ІУК.

Проте, практична реалізація цієї стратегічної цілі стикнулася з певними викликами. Зокрема, у 2023 році Комітет з євроінтеграції, оцінюючи ефективність взаємодії, рекомендував «посилити комунікацію шляхом належного виконання заходів Стратегічної цілі 5»¹⁵. Втім, в рішенні Комітету не було визначено інституцію, відповідальну за вдосконалення міжвідомчої комунікації та індикатори, за якими буде визначатись рівень виконання рекомендації. За 2023 рік згадка про недостатнє та неефективне функціонування міжвідомчої робочої групи з'являлась двічі в протоколах Комітету; за два роки з початку повномасштабного вторгнення МРГ збиралась тільки один раз¹⁶.

З початку 2022 року більшість завдань кордону опинились у фокусі уваги робочої групи «Відкритий кордон»¹⁷, створеної з метою розвитку західного держкордону та участі у переговорах з країнами-сусідами щодо співробітництва під час здійснення спільного прикордонно-митного контролю у пунктах пропуску. Робота даної робочої групи, яку курувало Міністерство інфраструктури України,

¹² Розпорядження КМУ від 28.10.2015 р. № 1149-р «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами»

¹³ Постанова КМУ від 30.01.2019 р. № 83 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном»

¹⁴ Інформація з протоколів міжвідомчої робочої групи ІУК

¹⁵ Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, прийняте на виїзному засіданні 06 травня 2023 року

¹⁶ ГО «Європа без бар'єрів»: «Нові стейкхолдери кордону»

¹⁷ Розпорядження КМУ від 01.06.2022 р. № 445-р «Про утворення робочої групи «Відкритий кордон» з питань розвитку західного українського державного кордону та участі у переговорах щодо співробітництва під час здійснення контролю осіб та транспортних засобів, які перетинають спільний державний кордон»

спрямовувалась на інституційну підтримку розвитку українсько-польського кордону та оперативне вирішення проблем на ньому.

Перелік сторін, дотичних до проекту «Відкрий кордон», не був чітко визначеним. З боку України він, насамперед, визначався складом однойменної робочої групи, голова якої має право одноосібно вносити зміни в перелік учасників у разі потреби¹⁸. Так, наприклад, голова МРГ ІУК Ольга Стефанішина не була включена до складу робочої групи «Відкритий кордон».

Період роботи платформи «Відкритий кордон» продемонстрував можливості створення різних впливових робочих груп в рамках МРГ, але водночас засвідчив певну координаційну слабкість МРГ, яка тимчасово відійшла в тінь через високу активність новоствореної РГ, поступившись правом координації процесів у сфері ІУК.

Це також пояснює рішення Комітету у кількох протоколах за 2022 та 2023 роки «рекомендувати Кабінету Міністрів України чітко визначити відповідального на урядовому рівні за відновлення діяльності міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами».

Рекомендації Комітету щодо відновлення роботи МРГ також супроводжувались закликами оновити Стратегію та план заходів у відповідності до вимог євроінтеграції та викликів війни. За рішенням виїзного засідання Комітету та рекомендаціями його учасників, оновлення Стратегії мало відбуватись «з урахуванням актуальних і потенційних загроз та надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС»¹⁹.

АДПСУ, відповідальна за організаційне та інформаційне забезпечення роботи МРГ, розпочала цей процес з оновлення плану заходів Стратегії ІУК на 2023-2025 роки. Процес змін було продовжено схваленням Закону «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України»²⁰.

Статус Стратегії ІУК було підвищено, водночас було остаточно визначено домінуючим безпековий характер Стратегії. Зміна, що відбулась, відповідає вимогам часу, однак при цьому «загубились» такі завдання, як розвиток прикордонної інфраструктури, що відокремились та знайшли своє місце у Стратегії з розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури кордону з ЄС і Молдовою до 2030 року, розробленої Міністерством розвитку громад і територій України²¹.

¹⁸ ГО «Європа без бар'єрів»: «Нові стейкхолдери кордону»

¹⁹ Рішення Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, прийняте на виїзному засіданні 16 квітня 2024 року

²⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» щодо стратегічних основ інтегрованого управління державним кордоном України»

²¹ Мінрозвитку. Затверджено Стратегію розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами ЄС та Молдовою до 2030 року



Склад МРГ та нові стейкхолдери кордону

Перше засідання МРГ відбулось у березні 2019 році; його учасниками стали 14 представників державних органів влади, четверо - міжнародних інституцій та одна неурядова організація²². Станом на 2025 рік склад українських органів влади не змінився. В той же час, розробка нової Стратегії та поява в ній цілком нових цілей спонукає до перегляду та певної «ревізії» як суб'єктів інтегрованого управління кордонами, так і членів міжвідомчої робочої групи. Втім, проблематика узгодженості та готовності учасників ІУК до нових викликів і завдань на міжвідомчій робочій групі досі не розглядалась.

Натомість дане питання періодично згадується в протоколах та рішеннях Комітету з євроінтеграції. Рухаючись у напрямку залучення всіх зацікавлених сторін, у своїх рішеннях за 2023 рік Комітет рекомендував розглянути можливість включити в МРГ представників прикордонних обласних державних адміністрацій (ОДА) для покращення взаємодії у сфері інтегрованого управління кордонами.

Станом на сьогодні рекомендація не була виконана через розбіжності членів МРГ та Комітету у баченні потреби розширення складу робочої групи високого рівня. Самі представники прикордонних ОДА, з якими були проведені консультації в грудні 2024 року²³, демонстрували бажання більш активної участі в управлінні кордоном. В той же час їм бракувало розуміння інструментів залученості до цього процесу. Ще частина представників ОДА вказувала на те, що вони відчують свою дотичність до управління кордонами через подання ініціатив щодо розвитку кордону до Кабінету міністрів, однак не бачать їх результатів²⁴.

На думку більшості представників ОДА²⁵, після передачі автомобільних пунктів пропуску до компетенції Міністерства інфраструктури²⁶ саме регіональні підрозділи Агентства відновлення та розвитку інфраструктури України отримали більшу можливість впливу на управління кордонами через залученість у прикордонні інфраструктурні проекти. Це створює нові можливості і потреби координації на регіональному рівні, оскільки саме ОДА часто ініціюють транскордонні проекти, використовуючи інструменти грантової підтримки. Також прикордонні ОДА можуть бути носіями практичної інформації щодо проблем кордону, маючи належний досвід співпраці зі службами, що працюють на пунктах пропуску.

У жовтні 2024 року АДПСУ, відповідальна за організацію роботи над новою Стратегією ІУК, включила представників прикордонних ОДА до робочої групи з аналізу стану інтегрованого управління державним кордоном України. Таким чином, на практичному рівні було створено можливість

²² Міністерство внутрішніх справ України. Відбулось перше засідання міжвідомчої робочої групи з інтегрованого управління кордонами

²³ Консультації були проведені з представниками ОДА Львівської, Закарпатської, Волинської, Одеської та Чернівецької областей.

²⁴ Закарпатська ОДА. В Закарпатській ОДА обговорили пропозиції до проекту постанови КМУ щодо електронної черги на кордоні

²⁵ Участь у консультаціях взяли участь представники п'ятьох прикордонних ОДА, що очолюють Департаменти чи відділи, пов'язані з питаннями кордону

²⁶ Постанова КМУ від 09.02.2022 р. № 104 «Деякі питання передачі пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення»



регіональним органам влади долучитись до процесу аналізу та, відповідно, розробки нового стратегічного документу у сфері кордону. Однак, такий приклад взаємодії не носить системний характер.

На думку представників Комітету з євроінтеграції важливо долучати до роботи МРГ також і органи місцевого самоврядування та представників громад. Питання землевідведення для побудови пунктів пропусків чи іншої прикордонної інфраструктури часто залежить саме від прикордонних громад. З огляду на появу в новій Стратегії цілей, що стосуються співпраці з органами самоврядування та громадянським суспільством, а також впровадженням нової наскрізної цілі «фундаментальні права» ймовірно, що реалізація Стратегії потребуватиме нових учасників.

Парламентський контроль

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України щодо створення міжвідомчої робочої групи у сфері інтегрованого управління кордонами²⁷, функцію координації роботи членів здійснює Віце-прем'єр-міністр з європейської та євроатлантичної інтеграції України. При цьому, функцію моніторингу та контролю роботи МРГ та ІУК покладено на Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції, члени якого за згодою можуть входити до МРГ.

Окрім цього, Комітет здійснює виїзні засідання на різні ділянки кордону у співпраці з міжнародними партнерами для оцінки потреб пунктів перетину щодо збільшення пропускнуої спроможності, посилення безпеки, покращення інфраструктури, налагодження тіснішої міжвідомчої координації, а також перспектив міжнародної підтримки транскордонної співпраці з боку Європейського Союзу та інших міжнародних партнерів. Аналіз роботи Комітету у сфері управління кордонами є важливим прикладом здійснення моніторингу, оцінки та впливу парламентського органу влади на реалізацію завдань центральними органами виконавчої влади.

Виїзд на кордон з оглядом стану справ та «польові» засідання Комітету ВРУ стали авторитетним майданчиком, навколо якого об'єдналися всі зацікавлені сторони для впливу на реалізацію політики ІУК. З 2021 по 2024 роки за підтримки міжнародних партнерів, що є членами міжвідомчої робочої групи, відбулося 4 виїзних засідання. Учасники виїзних засідань здійснили огляд угорської, словацької, польської та румунської ділянок кордону з Україною. В оглядах також брали участь представники прикордонних ОДА та громад.

Які сфери політики кордону стали пріоритетними в роботі членів Комітету та чи був помітний вплив їх рішень на органи влади інтегрованого управління кордонами? Що можна вдосконалити в парламентському контролі і яким чином підвищити ефективність практики виїзних засідань та, відповідно, реалізації завдань плану заходів нової Стратегії ІУК?

Більшість питань, що піднімалися на розгляд Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції, стосувались виконання профільними органами влади Стратегії з інтегрованого управління кордонами до 2025 року. Головний фокус – робота МРГ, зокрема взаємодія та координація всіх

²⁷ Постанова КМУ від 30.01.2019 р. №83 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління державним кордоном»



залучених до управління кордонами сторін. Під час засідань, організованих Комітетом, також підіймалось питання про можливість залучення представників місцевої влади в управлінні кордонами, зокрема в частині обслуговування прикордонної інфраструктури. Однак, відповідних рішень Комітет не пропонував, можливо через відсутність спільного бачення і підтримки всіма учасниками обговорень та необхідності впровадження системних змін, зокрема законодавчих, управлінських і фінансових.

Взаємодія з суміжними країнами

Механізми взаємодії в рамках інтегрованого управління кордонами передбачають тісну комунікацію із суміжною стороною. Стратегічна ціль 6 «Запровадження ефективного механізму міжнародного співробітництва для розвитку інтегрованого управління кордонами» містить цілу низку завдань з поглиблення цієї взаємодії. У своїй роботі Комітет фокусувався переважно на покращенні горизонтальної співпраці органів влади України між собою та усуненні недоліків вертикальної координації. Втім опосередковано Комітет також звертав увагу на вдосконалення міжвідомчої взаємодії профільних служб із суміжними сторонами²⁸.

Частіше всього, питання взаємодії з профільними органами влади по іншу сторону кордону виникали у зв'язку з можливостям запровадження «спільного митно-прикордонного контролю»²⁹. Відповідні рішення можна побачити у протоколах за 2023 та 2024 роки. Водночас, завдання, сформульовані Комітетом, не містили індикаторів виконання чи прогресу та містили загальні рекомендації на зразок «пришвидшити чи активізувати процес перемовин» без визначення відповідальних сторін.

За два роки рішення Комітету щодо «спільного контролю» отримало незначний прогрес у двосторонніх перемовинах з Польщею. Динаміка розвитку спільного контролю залежить від багатьох чинників, але насамперед від ефективної взаємодії з представниками суміжних сторін та Європейської Комісії. На успіх питання також впливає лідер переговорної сторони.

У випадку «спільного контролю» українська делегація кілька разів змінювала не лише особу головного переговорника, але й інституції, які вона представляє. З 2022 року лідерство у перемовинах взяли на себе представники Міністерства інфраструктури України та Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, в той час як раніше переговори координувала Адміністрація державної прикордонної служби України.

Разом з цим, часте потрапляння проблематики «спільного контролю» у глухий кут пов'язане з засадничою проблемою правових підстав на його впровадження в даний час³⁰. Відповідно до Кодексу Шенгенських кордонів «спільний контроль» може бути лише між державами-членами Євросоюзу, тому законодавчо застосувати цей термін Україна зможе, лише ставши членом

²⁸ Аналіз протоколів та рішень Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції що інтегрованого управління кордонами з 2021 по 2024 роки

²⁹ Європейська правда. Чому Україна та ЄС не можуть запустити систему спільного контролю на кордоні

³⁰ Європейська правда. Наближення до Шенгену: що дасть Україні спільний з Польщею контроль за кордоном

Європейського Союзу. Між членами ЄС і Україною, що має лише статус країни-кандидата на вступ, може бути лише «контроль у спільному пункті пропуску» - саме цей термін має вживатися відносно існуючих пунктів зі «спільним контролем».

Окрім «спільного контролю», кілька рішень Комітету стосувались потреби активізації роботи з міжнародними партнерами, зокрема вказано на необхідність посилення співпраці між ДПСУ та FRONTEX.

Таке рішення Комітету спонукало, серед іншого, АДПСУ до участі у консультаційних зустрічах з експертами FRONTEX під час яких було розглянуто питання щодо майбутніх інструментів співпраці, включаючи Угоду про статус представників, допомогу у вдосконаленні національних систем прикордонної безпеки для досягнення вищої ступені сумісності та інтеграції з загальноєвропейськими системами і стандартами.

Також важливим напрямком взаємодії і співпраці є розробка contingency plans – планів реагування у випадку надзвичайних ситуацій, таких як міграційна криза, епідемії, стихійні лиха. У розділі звіту Європейської комісії щодо розширення ЄС від 08.11.2023 р³¹, присвяченому інтегрованому управлінню кордонами, було згадано про відсутність в Україні системи реагування на кризи (crisis response mechanism)³². Чинна багаторічна стратегія європейського управління кордонами ЄС, а також Регламент ЄС 2019/1896, передбачають інтегроване планування, базовим елементом якого є створення «планів реагування у випадку надзвичайних ситуацій».

Прикордонна інфраструктура

Значна частина рішень Комітету стосувалась покращення пропускної здатності на кордоні через розвиток прикордонної інфраструктури на пунктах пропуску. У кожному протоколі та рішенні декілька питань присвячувались вирішенню однієї з найбільш відчутних проблем під час перетину кордону - черг, як для пасажирів, так і транспортних перевезень. Рішення членів Комітету, що базувались на результатах обговорень учасників засідань, мали комплексний характер та містили питання гармонізації планів з облаштування кордону та побудови нових пунктів пропуску.

Так, в одному із рішень Комітет рекомендує Кабінету Міністрів в тримісячний термін провести аудит виконання програм та потреб, на основі якого узгодити їх з Планом заходів з облаштування та модернізації пріоритетних, а також побудови, облаштування та відкриття перспективних пунктів пропуску на 2021-2023 роки³³.

Тривалий час спроби розбудови західного кордону, у тому числі через реалізацію Плану на 2021-2023 роки, стикалися з одними й тими ж перешкодами, які не дозволяли впроваджувати їх у життя³⁴. Зокрема, йдеться про часті реорганізації профільних органів, відсутність гнучкості у

³¹ European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. Commission Staff Working Document (SWD(2023) 699 final): Ukraine 2023 Report

³² Те саме

³³ Розпорядження КМУ від 24.03.2021 р. № 246-р «Про затвердження плану заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021—2023 роки»

³⁴ Європейська правда. Облаштування кордону з ЄС: як перестати бігти по старих граблях



розподілі коштів навіть у рамках одного й того ж проекту і, як наслідок, затримки фінансування та неможливість провести закупівлі чи роботи, проблеми з відведенням земельних ділянок³⁵.

Втім, головною проблемою залишалась невизначеність у першочерговості та пріоритетності розбудви нових пунктів пропусків попри існуючий план на 2021 – 2023 роки, що не був узгоджений з усіма діючими стратегіями, планами та програмами регіонів України, доступним фінансуванням, а також планами на вступ України в ЄС.

В червні 2023 року уряд оголосив про напрацювання Стратегії з розбудови кордону, яка мала замінити план з переліком пріоритетних пунктах пропуску. Наприкінці 2024 року Міністерство розвитку громад і територій України (Мінрозвитку) розробило і презентувало Стратегію розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами ЄС та Республікою Молдова до 2030 року.

Згідно інформації Міністерства, Стратегія розроблялась з урахуванням пропозицій Генерального директорату Європейської комісії з мобільності та транспорту (DG MOVE), Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) та Управління Організації Об'єднаних Націй з обслуговування проєктів (UNOPS).

Значна частина завдань Стратегії з розбудови кордону була підтримана проектом USAID «Економічна підтримка України». Станом на початок січня 2025 року проєкт USAID здійснив модернізацію та закупив обладнання для 29 пунктів пропуску³⁶. На всіх пріоритетних пунктах пропуску тривав процес проєктування до 21 січня цього ж року, коли уряд США зупинив всю економічну та гуманітарну допомогу Україні³⁷.

В цих нових умовах постало питання пошуку альтернативного фінансування або заморожування проєктів, передбачених Стратегією з розбудови кордону, та відповідного коригування дотичних завдань і планів Стратегії ІУК. Окрім інфраструктурних рішень, профільні органи влади мають розглянути варіанти неінфраструктурних підходів, що сприятимуть розвантаженню пропускної здатності кордону та сприятимуть українському експорту. Такі альтернативні підходи можуть ґрунтуватись на експертних пропозиціях, відгуках та запитах представників бізнесу.

Одним із часто згадуваних інструментів в рішеннях Комітету є електронна черга («єЧерга»), що запроваджувалась з метою врегулювання черг та зменшення часу, проведеного транспортними засобами на кордоні. Висока увага до «єЧерги» спостерігалась під час усіх засідань Комітету, адже відповідне завдання міститься у чинному плані заходів Стратегії ІУК. «Впровадження електронної черги на усіх пунктах пропуску», – загальна рекомендація Комітету, що фактично дублювалась у кожному протоколі.

Станом на вересень 2024 року проєкт «єЧерга» було запроваджено перед 16 міжнародними пунктами пропуску для вантажних транспортних засобів та перед 28 міжнародними пунктами пропуску для рейсових автобусів, що здійснюють регулярні міжнародні пасажирські перевезення³⁸.

³⁵ *Te same*

³⁶ *USAID Ukraine – Economic Resilience Activity (ERA). Модернізація пунктів пропуску*

³⁷ *Hromadske. USAID припинило фінансування Українського енергетичного фонду на \$75 млн*

³⁸ *АДПСУ: Стан виконання стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року шляхом моніторингу виконання планів заходів з її реалізації (2020 – 2022 та 2023 – 2025 роки)*



Таким чином лівова частка головних і великих пунктів пропуску, де дійсно спостерігається значний рух, була охоплена електронною чергою.

Крім того, за інформацією Мінрозвитку³⁹, 18 березня було відкрито запис у чергу для вантажівок ліцензованих перевізників масою від 3,5 тонн ще на 8 пунктах пропуску, а саме: «Грушів-Будомеж» (Польща), «Красноільськ-Вікову де Сус», «Дяківці-Раковець» (Румунія), «Мамалига-Крива», «Могилів-Подільський-Отач», «Августовське 1-Басарабська», «Нові Трояни-Чадир-Лунга», «Табаки-Мирне» (Молдова).

Також, для забезпечення більш прогнозованого часу перетину кордону у рамках системи «е-Черга» Мінрозвитку запустило запис до окремих черг для порожніх вантажівок масою понад 7,5 тонн на п'яти пунктах пропуску. На думку міністерства, це рішення має забезпечити більш прогнозований час перетину кордону для транспорту з вантажем на найбільших пунктах пропуску – «Ужгород-Вишне Немецьке» (Словаччина), «Краківець-Корчова», «Шегині-Медика», «Рава Руська-Гребенне» (Польща), «Чоп-Захонь» (Угорщина).

У грудні 2024 року Мінрозвитку прозвітувало про завершення впровадження «еЧерги» як експерименту та продовження цього проекту ще на два роки⁴⁰.

Однак, окрім кількісних показників, якими оперує Мінрозвитку у своїх оцінках успішності «е-Черги», варто визначати якісні, зокрема рівень задоволеності користувачів кордону.

Також було б важливо, щоб експеримент з «еЧергою» охоплював не лише пункти пропуску з української сторони, але й був дзеркально підтриманий суміжними сторонами. Натомість у планах відсутні завдання щодо перемовин з міжнародними партнерами та впровадженню узгодженого підходу до «еЧерги» з обох сторін кордону. Саме односторонній підхід у запровадженні електронної черги став причиною нездатності повністю досягти мети щодо скорочення часу перетину кордону вантажами.

При цьому, суміжна польська сторона вже анонсувала про початок роботи над системою «Цифровий кордон»⁴¹, яку планується завершити у 2027 році. Так, за словами представників податкової адміністрації м. Жешув (Польща) електронна черга буде запроваджена на пунктах пропуску «Медика», «Корчова», «Гребенне», «Дорогуськ», «Корощин». В анонсах вказується, що електронна система буде впроваджена за аналогом тієї, що діє у Литві та Естонії. Важливо буде переконатись, що дана система буде синхронізуватись з українською «еЧергою», що також розпочиналась за аналогією до литовської та естонської моделі, однак, пізніше була відкоригована представниками Міністерства інфраструктури та може тепер називатись «українським» варіантом електронної черги⁴².

³⁹ Відповідь на запит від ГО «Європа без бар'єрів» до Міністерства розвитку громад і територій України від 15-го квітня 2025 року

⁴⁰ Мінрозвитку. Продовження проекту "еЧерга" схвалено ще на два роки

⁴¹ Podkarpackie: KAS: rozpoczęły się prace nad uruchomieniem usługi e-Awizacja

⁴² ГО «Європа без бар'єрів». Електронна черга: плани та перспективи



Координаційний центр ІУК

Оскільки МРГ сфокусована на стратегічних напрямках та не займається забезпеченням координації суб'єктів ІУК на рівні оперативної взаємодії, у квітні 2024 року було створено Координаційний центр інтегрованого управління кордонами (далі, КЦ ІУК). Відповідно до посібника Європейської Комісії з впровадження ІУК для третіх країн⁴³, КЦ ІУК визначено як один із двох типів інструментів відповідальних за міжвідомчу взаємодію. Першим з них є міжвідомча робоча група з інтегрованого управління кордонами, створена у 2019 році, разом зі схваленням Стратегії ІУК до 2025 року. І хоч обидва інструменти координації мають одне поле діяльності та спільних учасників, їхні компетенції та статус різні. Так, КЦ ІУК є консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів та підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, в той час як рівень координації МРГ вищий та закріплений за віце-прем'єром з євроінтеграції.

Взаємодія між МРГ та КЦ ІУК фактично відбувається через суб'єктів ІУК та Адміністрацію Держприкордонслужби, яка здійснює організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення для обох органів.

Згідно з концепцією Європейського ІУК, координаційний центр 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.

Зокрема, відповідно до статті 21 Регуляції ЄС 2019/1896, КЦ ІУК є єдиною точкою для обміну інформації з іншими національними КЦ ІУК та FRONTEX⁴⁴. Крім цього, згідно з цією ж регуляцією, КЦ ІУК повинні:

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

В Україні КЦ ІУК може також 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 КЦ ІУК входять представники МВС, ДПСУ, ДМСУ, МЗС, ЗСУ, поліції, Державної міграційної служби.

⁴³ *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*

⁴⁴ *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*

З моменту створення КЦ ІУК було проведено сім засідань, під час яких розглядались наступні питання:

- Ситуаційний аналіз у сфері інтегрованого управління кордонами
- Визначення обсягу інформації та формату її висвітлення
- Опрацювання прогнозу розвитку обстановки та висновків за напрямками діяльності
- Обмін інформацією з міжнародними установами та організаціями, координаційними центрами інших держав

Однак порівняння української моделі КЦ ІУК з діючими в ЄС принципами формування національних координаційних центрів свідчить про брак у ній трьох суттєвих елементів для забезпечення максимально ефективної взаємодії.

Передусім, відкритим залишається питання щодо здатності нової моделі КЦ ІУК вести роботу в режимі 24/7 і, відповідно, якості системи раннього оповіщення⁴⁵. 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 КЦ ІУК має бути відповідальним за співпрацю з іншими КЦ і FRONTEX). Також Постанова щодо КЦ ІУК не визначає функцій координаційного центру у сфері управління персоналом і ресурсами.

Водночас, надзвичайно позитивними є зафіксовані у функціоналі КЦ ІУК 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, наприклад конкретних продуктів аналізу ризиків.

Висновки і пропозиції

Підходи інтегрованого управління у сфері кордону впроваджуються в Україні з 2010 року. Станом на 2025 рік вони зазнали певної еволюції, але водночас продемонстрували свою тяглість. Реалізація цілей чинної Стратегії ІУК, зокрема у внутрішньому та зовнішньому вимірах міжвідомчої співпраці, засвідчила не лише позитивну динаміку формалізації співпраці, але й низку обмежень, проте досить зрозумілими вбачаються і способи поступового подолання цих обмежень.

Попри наявність у системі інтегрованого управління кордонами двох ключових механізмів координації — Міжвідомчої робочої групи (МРГ) та створеного пізніше Координаційного центру ІУК (КЦ ІУК), взаємодія між ними залишається фрагментованою. Їх функціонал частково перетинається, підходи до комунікації потребують перегляду, а процедурна невизначеність ускладнює ефективну реалізацію як стратегічних, так і оперативних завдань.

Варто відзначити, що КЦ ІУК має потенціал стати ефективним інструментом оперативної взаємодії за умови посилення його кадрового, аналітичного та технічного ресурсу.

Водночас, за понад п'ять років роботи МРГ, попри рекомендації проведеної ще у довоєнний час експертної оцінки її інституційної спроможності, вона не була адаптована до змін. Посадовий склад

⁴⁵ ГО «Європа без бар'єрів». Координаційний центр ІУК в Україні: чому потрібен і яким має бути



МРГ залишається сталим з моменту її утворення у 2019 році, що вже не відповідає сучасним потребам. Зокрема, поява нових викликів, як-от критична інфраструктура, електронні сервіси, та висування нових стейкхолдерів – таких як Агентство з відновлення, органи місцевого самоврядування, прикордонні ОДА та громадськість – вимагає «перезавантаження» складу робочої групи, в тому числі з урахуванням регіонального виміру ІУК. Попри спорадичне залучення представників ОДА до окремих процесів, їх участь у формуванні рішень досі не має сталого характеру.

Необхідно враховувати, що саме регіональний рівень, зокрема прикордонні громади та ОДА, відіграє все більш помітну роль у формуванні політики на кордоні — ініціюючи транскордонні проекти, залучаючи донорські кошти та координуючи дії на місцях. У рамках реалізації нової Стратегії ІУК доцільно передбачити окремий блок діяльності, присвячений механізмам координації з регіональними стейкхолдерами, включно з визначенням форм участі у МРГ, механізмів зворотного зв'язку та спільної відповідальності.

У цьому контексті за останні роки важливим компенсаторним механізмом став парламентський контроль. Виїзні засідання Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції стали дієвим інструментом впливу на політику ІУК, особливо в період тимчасового призупинення діяльності МРГ. Залучення широкого кола учасників — від центральних органів до регіональних представників, міжнародних партнерів і громад — забезпечило узгодженість позицій і сприяло оперативному реагуванню на виклики на кордоні. Цю практику доцільно не лише зберегти, але можливо й інституалізувати як частину реалізації нової Стратегії.

До позитивних практик в цілому слід віднести наявність стратегічних засад, що регулярно оновлювалися відповідно до безпекової ситуації та викликів євроінтеграції. Проте важливим викликом залишається відсутність перегляду або оновлення Порядку взаємодії суб'єктів ІУК. Після підвищення статусу Стратегії ІУК в законодавстві, актуалізація підзаконної нормативної бази має стати пріоритетом. Наразі міжвідомча співпраця нерідко реалізується на основі особистих контактів або ситуативних рішень, що ускладнює її сталість і підзвітність.

Значна увага у практичній площині потребує й транскордонна взаємодія. Часті ротації переговорних делегацій, відсутність чітко закріплених каналів обміну інформацією з суміжними країнами, а також приклади одностороннього впровадження рішень (такі як «е-Черга») знижують ефективність спільних ініціатив. В умовах, коли Україна все активніше інтегрується у європейський простір, важливо формалізувати механізми співпраці із сусідніми державами та європейськими інституціями – зокрема, через КЦ ІУК як єдину точку контакту з FRONTEX згідно європейських норм.

Таким чином, впровадження нової Стратегії ІУК має базуватись не лише на переоцінці ризиків і стратегічних завдань, але й на критичному аналізі практик координації, які виявили себе як ефективні чи неефективні. Відмова від процедур, що не відповідають новим умовам, одночасно зі збереженням та розвитком успішних інструментів, стануть запорукою формування сучасної, гнучкої та результативної системи інтегрованого управління кордонами в Україні.