

УДК 342.9

**Царук Андрій В'ячеславович**,  
доктор філософії в галузі права, помічник старшого блокпоста “Дружківка”  
11 прикордонного загону, викладач Національної академії Державної  
прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького,  
м. Хмельницький, Україна  
ORCID ID 0000-0002-7871-0323

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*У статті зосереджується увага на об'єктивно існуючих у системі суспільного розвитку загалом, а також правових й організаційних зокрема засадах упровадження європейського досвіду управління ризиками в діяльності Держприкордонслужби України. Методологічно наголошується на усвідомленні феномену ризику. Акцентовано увагу на питаннях, які формують чітку уяву щодо основних напрямів правового та організаційного забезпечення в діяльності Держприкордонслужби України. Проаналізовано низку документів щодо впровадження ризик-орієнтованого підходу та зроблено висновки стосовно повноти правового регулювання в Україні.*

**Ключові слова:** безпека, загроза, вразливість, ризик, оцінювання ризиків, управління ризиками, ризик-орієнтований підхід.

Ризик-орієнтований підхід у системі національної безпеки набуває все більшого суспільного значення, оскільки ризик є однією із системоутворюючих складових суспільного розвитку. Сучасна парадигма суспільного розвитку формується на основі сприйняття так званого “суспільства ризику”. Розуміючи, що ризик існує об'єктивно, незалежно від волі людини, завжди, вочевидь, для зменшення втрат необхідно спиратися не лише на власний досвід, а намагатися стандартизувати алгоритм дій на випадок прояву того чи іншого ризику [1]. Водночас породжувані загрозами ризику характеризуються не лише локальними ознаками, а й глобальними.

Активізація загроз та викликів національній безпеці України (поширення міжнародного тероризму, торгівлі людьми, незаконного переміщення через кордон осіб, наркотрафіку, незаконного обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин, розповсюдження зброї масового ураження, екологічно небезпечних речовин тощо) зумовлюють посилення правоохоронної діяльності у прикордонній сфері [2]. Зазначене потребує запровадження саме інноваційного розвитку на основі запровадження прогностичних методик, зокрема ризик-орієнтованого підходу у сфері прикордонної безпеки.

Запровадження системи аналізу ризиків у Держприкордонслужбі України розпочалося 3 травня 2006 року в тісній співпраці з іноземними партнерами – Прикордонною вартою Польщі, МОМ, Державним Департаментом США, ОБСЄ,

Місією ЄК тощо. За результатами вивчення польського досвіду запровадження аналізу ризиків було розроблено та 21 лютого 2007 р. прийнято Програму із запровадження системи управління ризиками у Державній прикордонній службі України. Під час реалізації цієї програми було здійснено [3]:

- правове регулювання інформаційних відносин по вертикалі та горизонталі управління;

- удосконалення інформаційного обміну з прикордонними службами суміжних країн та FRONTEX;

- автоматизацію процесів збирання та оброблення інформації;

- організацію підготовки персоналу інформаційно-аналітичних підрозділів;

- реформування структури аналітичних підрозділів по всій вертикалі управління;

- технічне і програмне переоснащення аналітичних підрозділів.

Імплементация системи аналізу ризиків в інтегроване управління кордонами в Україні здійснюється відповідно до Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, затвердженого Указом Президента України від 22.04.2011 № 494, Концепції інтегрованого управління кордонами та Плану заходів щодо її реалізації, зокрема в межах співпраці з Європейським Агентством FRONTEX, місіями EUAM, EUBAM, MOM та ОБСЄ [3].

На сьогодні запроваджено і функціонують основні елементи системи аналізу ризиків, яка відповідає як концепції розвитку ДПСУ, так і європейським стандартам, зокрема: Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [4]; положенням Шенгенського кодексу, затвердженого розпорядженням Європарламенту і Ради ЄС від 15.03.06 № 562, та Спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків CIRAM, рекомендованій до запровадження у FRONTEX і країнах ЄС [3].

У Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року задекларовано, що “аналіз ризиків полягає у забезпеченні інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень щодо визначення наявних (потенційно можливих) ризиків та превентивного реагування на прояви транскордонної протиправної діяльності на державному кордоні, зокрема шляхом профілювання ризиків в умовах обмежених ресурсів і можливостей” [4].

У межах нормативно-правового регулювання діяльності аналітичних підрозділів наказами Голови Державної прикордонної служби України визначено:

- завдання на близьку, середню та далеку перспективу;

- порядок збирання, систематизації та оцінки інформації;

- механізм її руху по вертикалі та горизонталі управління;

- порядок обміну інформацією як на національному, так і міжнародному рівнях;

- повноваження керівного складу та аналітичних підрозділів;

- затверджено:

- програму спеціалізованих курсів підготовки аналітиків;

- врегульовано:

- всі правила і процедури у сфері аналізу ризиків та профілювання ризиків, що дозволило здійснити низку кроків щодо переходу від аналізу ризиків до управління ризиками [3].

Для проведення аналізу ризиків у Держприкордонслужбі застосовуються методи аналізу ризиків, які використовуються в оновленій Спільній інтегрованій моделі аналізу ризиків держав – членів ЄС CIRAM 2.0. Вибір належного методу проведення аналізу ризиків (або поєднання методів) залежить від конкретного ризику.

Слід зауважити, що для підвищення ефективності стратегічного та оперативного аналізу ризиків у Держприкордонслужбі запроваджено нові форми співпраці з прикордонними відомствами суміжних країн: спільний аналіз ризиків у сфері безпеки державного кордону, обмін інформацією про виявлені підроблені документи та нові виявлені способи протиправної діяльності, а також обмін профілями ризиків щодо протиправної діяльності на державному кордоні.

Організація та здійснення аналізу ризиків у Держприкордонслужбі регламентується наказом Міністерства внутрішніх справ “Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України” від 11 грудня 2017 № 1007. Відповідно до зазначеного наказу “аналіз ризиків – сукупність процедур і методів обробки інформації з метою визначення наявних та потенційно можливих ризиків у сфері безпеки державного кордону. Аналіз ризиків є невід’ємною складовою інтегрованого управління кордонами” [5]. Метою аналізу ризиків є отримання інформації, що дозволяє приймати управлінські рішення для зниження та мінімізації ризиків у сфері безпеки державного кордону в умовах обмежених ресурсів і можливостей.

Так, відповідно до Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України аналіз ризиків здійснюється на підставі:

визначення зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на загрозу, ідентифікації та оцінки загрози в контексті її масштабу та ймовірності реалізації,

оцінки уразливості системи охорони державного кордону, оцінки впливу загрози, тобто наслідків її дії [5].

Аналіз ризиків проводиться структурними підрозділами Адміністрації Держприкордонслужби, регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, загонів морської охорони та посадовими особами підрозділів охорони державного кордону, до компетенції яких належать питання, що є предметом аналізу.

Загальне керівництво з проведення аналізу ризиків у Держприкордонслужбі покладається на першого заступника Голови Державної прикордонної служби України. У регіональних управліннях, органах охорони державного кордону, загонах морської охорони керівництво з проведення аналізу ризиків відповідно покладається на перших заступників начальників регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, командирів загонів морської охорони – начальників штабів, у підрозділах охорони державного кордону – начальників цих підрозділів.

Координація з проведення аналізу ризиків здійснюється в:

Адміністрації Держприкордонслужби – структурним підрозділом Адміністрації Держприкордонслужби, що відповідає за організацію проведення аналізу ризиків;

регіональних управлінь та органах охорони державного кордону – інформаційно-аналітичними підрозділами штабів;

загонах морської охорони – визначеними посадовими особами штабів;  
підрозділах охорони державного кордону – одним із заступників начальників цих підрозділів.

Згідно з Інструкцією ризик – це можливість настання загрози щодо її впливу на сферу безпеки державного кордону, аналіз ризиків – це сукупність процедур і методів обробки інформації з метою визначення наявних та потенційно можливих ризиків у сфері безпеки державного кордону. Аналіз ризиків є невід’ємною складовою інтегрованого управління кордонами. Він поділяється за рівнем проведення: на стратегічний, оперативний та тактичний.

Стратегічний аналіз здійснюється для прийняття рішень загальнодержавного значення, формулювання довготермінових цілей та стратегічного планування розвитку Держприкордонслужби, організації оперативно-службової діяльності, підготовки міжвідомчих і міжнародних прикордонних операцій та спільних оперативно-профілактичних заходів тощо; оперативний – для організації оперативно-службової діяльності, підготовки оперативно-профілактичних заходів та виявлення ризиків в межах повноважень регіонального управління, органу охорони державного кордону та загону морської охорони; тактичний – для планування охорони державного кордону та аналізу окремих правопорушень в межах повноважень підрозділу охорони державного кордону.

Оперативний аналіз ризиків здійснюється для організації оперативно-службової діяльності, підготовки оперативно-профілактичних заходів та виявлення ризиків в межах повноважень регіонального управління, органу охорони державного кордону та загону морської охорони;

Тактичний аналіз ризиків здійснюється для планування охорони державного кордону та аналізу окремих правопорушень у межах повноважень підрозділу охорони державного кордону;

За метою проведення аналіз ризиків буває періодичний (щотижневий, щомісячний, щоквартальний), тематичний (аналіз більш стійких взаємозв’язків та тенденцій щодо однієї загрози або ризику) і ситуативний – аналіз конкретних ситуацій, подій або вчинених правопорушень, які пов’язані між собою та мають характерні спільні ознаки.

Результати періодичного аналізу ризиків оформлюються: аналітичним зведенням (щокварталу), інформаційним зведенням (щомісяця) і щотижня – інформаційно-аналітичною довідкою.

Тематичний аналіз ризиків проводиться за рішенням відповідних керівників органів Держприкордонслужби та їх перших заступників або на підставі запиту керівників структурних підрозділів органу Держприкордонслужби.

Результати проведеного тематичного та ситуативного аналізу ризиків оформлюються аналітичною довідкою або інформаційним повідомленням.

За методом проведення аналіз ризиків поділяється на кількісний та якісний. Аналіз ризиків проводиться у такій послідовності:

- 1) проведення оцінки загроз;
- 2) проведення оцінки уразливості;
- 3) проведення оцінки впливу;
- 4) визначення рівня ризиків;

5) прогнозування ризиків.

У разі наявності достатніх відомостей для прогнозування ризиків визначаються базовий, оптимістичний та песимістичний сценарії розвитку обстановки на державному кордоні.

Джерелами інформації щодо проведення аналізу ризиків є відомості, отримані Адміністрацією Держприкордонслужби, регіональними управліннями та органами Держприкордонслужби під час оперативно-службової діяльності, та від міжнародних організацій, прикордонних та інших уповноважених органів іноземних держав, відповідно до міжнародних угод, засобів масової інформації, зокрема мережі Інтернет, та з інших джерел, а також результати стратегічного кримінального аналізу та власні аналітичні напрацювання.

За потреби використання під час проведення аналізу ризиків інформації (даних) розвідувального, оперативно-розшукового характеру аналіз ризиків проводиться із залученням відповідних службових осіб структурного підрозділу органу Держприкордонслужби.

Про відсутність або неотримання інформації, потрібної для проведення аналізу ризиків, або недостатність повноважень для цього доповідається посадовій особі, що здійснює керівництво проведенням аналізу ризиків, для прийняття відповідного рішення.

Під час проведення заходів з посилення охорони державного кордону за рішенням Адміністрації Держприкордонслужби додаткові форми контролю можуть застосовуватися у разі виявлення прикордонними нарядами мінімальної сукупності індикаторів ризику. Для профілювання ризиків за визначеними профілями ризиків може використовуватися спеціальне програмне забезпечення.

На підставі результатів кількісної та якісної характеристик визначаються такі рівні загрози, уразливості та впливу – незначний, помірний, високий.

Залежно від результатів проведення аналізу ризиків встановлюються такі рівні ризиків:

низький – за незначних рівнів загрози, уразливості та впливу;

помірний – за незначного або помірного рівня впливу, коли рівень загрози переважає рівень уразливості;

допустимий – за низького або помірного рівня впливу, коли рівень уразливості відповідає рівню загрози;

високий – за помірного або високого рівня впливу, коли рівень уразливості переважає рівень загрози;

критичний – за високих рівнів загрози, уразливості та впливу.

Таким чином, поняття ризику розглядається комплексно як функція дії загрози, уразливості та впливу.

Водночас сучасний стан системи аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України потребує її подальшого розвитку та вдосконалення, основні напрями якого визначено Стратегією розвитку Державної прикордонної служби України та Концепцією інтегрованого управління кордонами, зокрема щодо впровадження європейських процесів обробки та механізмів обміну інформацією, розширення формату інформаційного співробітництва, співпраці з іншими правоохоронними органами щодо розвитку системи аналізу ризиків.



Питання удосконалення системи аналізу ризиків стосуються і безпосередньо процедури. Зокрема, методика проведення аналізу ризиків України (Наказ ДПСУ від 11 грудня 2017 № 1007) не зазначає про методологію застосування наведених вище якісних та кількісних характеристик з оцінювання загроз. А щодо оцінювання уразливості та впливу взагалі не зазначається конкретно, на підставі яких характеристик вони оцінюються та які дані об'єктивно свідчать про прийняття рішення при оцінюванні незначного, помірного чи високого рівнів. На нашу думку, це ключова проблема існуючої системи, оскільки відсутність системного підходу, неурегульованість методології якісно-кількісного оцінювання загроз, уразливості та впливу призводить до певної суб'єктивності аналітиків та працівників ДПСУ і неякісного прогнозування.

Державна політика буде неефективною, якщо базується на неякісному прогнозуванні, або за відсутності такого взагалі [6]. І навіть якщо керівники системи ДПСУ, що приймають управлінські рішення, прагнуть об'єктивно спрогнозувати майбутні умови та наслідки реалізації своїх повноважень, за браком методології, унормування аналітичних процесів, бази знань і системи для вирішення задач ризик-менеджменту такі прогнози та й самі рішення будуть необґрунтованими та хибними.

Занадто часто керівники надміру покладаються на власні висновки замість того, щоб брати до уваги поточну оцінку проблем. Сильні лідери можуть бути на 100 % продуктивними в індивідуальному плані, але програвати, коли йдеться про стратегічне мислення.

Розвиток системи аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України забезпечить досягнення ефективності охорони державного кордону на основі аналізу ризиків та прогнозування загроз на державному кордоні України відповідно до індикаторів, що визначені Стратегією розвитку Державної прикордонної служби України.

Основним завданням системи аналізу ризиків у ДПСУ є забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки підготовки управлінських рішень на всіх рівнях та організація профілювання ризиків. Ризик розглядається комплексно як похідна від функції загрози, уразливості та впливу. Поєднуючи завдання та заходи регіонального й територіального рівнів, аналіз ризиків на практиці достатньо ефективно реалізується шляхом профілювання ризиків, що суттєво підвищує рівень прикордонної безпеки. Нині профілі ризиків розробляються із урахуванням та на основі класифікації пріоритетності індикаторів ризиків, і залежно від поточної інформації щодо загрози визначаються превентивні, потенційні, безсумнівні індикатори ризиків.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Користін О.Є., Свиридчук Н.П. Формування безпекознавчих компетентностей у правоохоронній діяльності. Наука і правоохоронна. 2021. № 1(51). С. 191–198.
2. 15 років службі боротьби з організованою злочинністю. Альбом. Київ, 2006. 144 с.
3. Розвиток системи аналізу ризиків у Держприкордонслужбі. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/rozvitok-sistemi-analizu-rizikiv-derzhprikordonsluzhbi/> (дата звернення: 04.09.2022).
4. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження КМУ від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80> (дата звернення: 05.09.2022).

© Tsaruk Andrii, 2022

5. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: наказ МВС від 11.12.2017 № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18> (дата звернення: 04.09.2022).

6. Організаційно-правове забезпечення аналітичної роботи в системі МВС України (правоохоронний та безпековий аспекти): монографія. / О.Є. Користін, І.В. Парубочий, Л.М. Доля, Н.П. Свиридюк та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.Г. Вербенського. Херсон: Видавничий дім “Гельветика”, 2019. 328 с.

#### REFERENCES

1. *Korystin O.Ye., Svyrydiuk N.P.* (2021). Formuvannia bezpekoznavchykh kompetentnosti u pravookhoronni diialnosti. “Formation of security competences in law enforcement activities”. *Nauka i pravookhorona*. No 1(51). P. 191–198 [In Ukrainian].

2. 15 rokiv sluzhbi borotby z orhanizovanoi zlochynnisti. “15 years of service to combat organized crime”. Album. Kyiv, 2006. 144 p. [In Ukrainian].

3. Rozvytok systemy analizu ryzykiv v Derzhprykordonsluzhbi: internet resurs. “Development of the risk analysis system in the State Border Service”. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/rozvitok-sistemi-analizu-rizykiv-derzhprykordonsluzhbi/> (Date of Application: 04.09.2022) [In Ukrainian].

4. Pro skhvalennia Stratehii intehrovanoho upravlinnia kordonamy na period do 2025 roku. “On the approval of the Integrated Border Management Strategy for the period until 2025: Decree of the CMU of July 24, 2019 No 687”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80> (Date of Application: 05.09.2022) [In Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia Instruksii z provedennia analizu rizykiv u Derzhavnii prikordonnii sluzhbi Ukrainy. “On the approval of the Instructions for conducting risk analysis in the State Border Service of Ukraine: Order of the Ministry of Internal Affairs dated 11.12.2017 No 1007”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text> (Date of Application: 04.09.2022) [In Ukrainian].

6. Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia analitichnoi roboti v sistemі MVS Ukrainy (pravookhoronnyi ta bezpekovi aspekt). “Organizational and legal support of analytical work in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (law enforcement and security aspects): monograph”. O.Ye. Korystin, I.V. Parubochyi, L.M. Dolia, N.P. Svyrydiuk et al.; in gen. ed. Doctor of Juridical Sciences, Prof. M.H. Verbenskyi. Kherson: Helvetica Publishing House, 2019. 328 p. [In Ukrainian].

UDC 342.9

**Tsaruk Andrii,**

Doctor of Philosophy, Assistant of the Senior Checkpoint “Druzhkivka”  
11 border detachment, Lecturer, Bohdan Khmelnytskyi National Academy  
of the State Border Guard Service of Ukraine,  
Khmelnitskyi, Ukraine,  
ORCID ID 0000-0002-7871-0323

#### EUROPEAN-INTEGRATION DEVELOPMENT OF RISK-ORIENTED APPROACH IN THE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE

The opinion on the problems of risk, the awareness of the phenomenon of risk, which is a constant attribute of human life, with a wide range of manifestations and scales related to the socio-historical development of society, and is in a certain way a reflection of its intensity, is revealed and substantiated. Attention is focused on the fact that for modern perception it is important to understand that in the information society due to the spread of infogenic risks, the social risks characteristic of the industrial stage of social development increase.

© Tsaruk Andrii, 2022

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2022.3\(57\).6](https://doi.org/10.36486/np.2022.3(57).6)

Issue 3(57) 2022

<http://naukaipravookhorona.com/>

The article analyzes a number of documents of the State Border Service of Ukraine, which form a clear idea of the directions and methods of legal and organizational support for risk management in the sphere of border security of our state. Based on the analysis, it was concluded that at the current stage of society's development, grounds have been formed for the establishment of a stable perception of the problem of risk as one of the forming factors of modern and especially future society, which is also gaining more and more general social significance in the national security system.

The article focuses on objectively existing in the system of social development, in general, as well as legal and organizational principles, in particular, on the introduction of European experience of risk management in the activities of the State Border Service of Ukraine. Attention is focused on issues that form a clear idea of the main directions of legal and organizational support in the activities of the State Border Service of Ukraine. A number of documents regarding the implementation of the risk-oriented approach were analyzed and conclusions were drawn regarding the completeness of legal regulation in Ukraine.

**Keywords:** security, threat, vulnerability, risk, risk assessment, risk management, risk-oriented approach.

Отримано 06.10.2022