

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»  
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра  
на тему  
ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ В  
УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

Виконала студентка 2 курсу,  
групи ЗПУА -4-24  
Спеціальності 281 – «Публічне  
управління та адміністрування»  
Освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та  
адміністрування»

\_\_\_\_\_ Євгенія ДЕХТЯРЬ

Науковий керівник роботи:

кандидат наук з державного управління

\_\_\_\_\_ Олег КУЛІНІЧ

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ	
ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ	
ВИКЛИКІВ.....	
	7
1.1 Державний кордон, прикордонна безпека та національна безпека: еволюція понять та співвідношення категорій .....	7
1.2 Система управління державним кордоном .....	15
1.3 Концептуальні моделі управління кордоном у системі публічного управління та безпекової політики .....	27
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ	
КОРДОНОМ УКРАЇНИ.....	
	35
2.1 Організаційно-інституційна архітектура управління державним кордоном України.....	35
2.2 Нормативно-правове забезпечення управління державним кордоном в умовах воєнного стану .....	44
2.3. Проблеми та дисфункції системи управління державним кордоном України .....	54
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ	
ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	
ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ.....	
	66
3.1 Концептуальні підходи до формування цільової моделі оптимізованої системи управління державним кордоном .....	66
3.2 Інструменти оптимізації управління державним кордоном.....	71
ВИСНОВКИ .....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

## ВСТУП

*Актуальність теми.* У сучасних умовах посилення безпекових викликів управління державним кордоном стає надзвичайно актуальним напрямом публічного управління та національної безпеки. Державний кордон є ключовим елементом забезпечення суверенітету і безпеки країни, що унеможлиблює проникнення озброєних формувань, терористів та контрабандних потоків і сприяє економічному розвитку. Під впливом повномасштабної агресії Росії з 2022 р. ситуація на українських кордонах кардинально змінилася: активізувалися гібридні загрози (кібер- та інформаційні атаки, дезінформація, інструменталізація міграційних процесів тощо), зросли потоки мігрантів і товарів, які нелегально перетинають кордон. Так щорічний Аналіз ризиків Фронтексу (EU Border Agency) 2023/2024 виявив значне зростання нерегулярних перетинів зовнішніх кордонів ЄС (понад 332 тис. в 2022 р., рекорд з 2016 р.) та пов'язане з цим посилення транснаціональної злочинності. Відповідно, ефективне управління державним кордоном повинно поєднувати стратегічний захист і взаємодію всіх компетентних органів (прикордонників, митників, поліції, спецслужб тощо) та відповідати сучасним світовим стандартам. Зокрема, проєкт підтримки ЄС «EU4IBM» наголошує, що у воєнний час пріоритетом є сприяння прикордонним органам України та приведення системи управління кордоном у відповідність до кращих практик інтегрованого управління кордонами.

Водночас уже проведені наукові розвідки й практичні реформи охопили низку споріднених питань. Українські дослідники, зокрема Р. Коцан, І. Озадовський, Н. Камінська, Б. Клочков, О. Ганьба та Ю. Курилюк, аналізували еволюцію понять «державний кордон», «прикордонна безпека», «національна безпека» та їх взаємозв'язок у контексті публічного управління й права. Закордонні автори – О. Marenin, S. Carrera, T. Balzacq – а також аналітичні інституції ЄС і Frontex, зосереджували увагу на концепціях

інтегрованого управління кордонами (Integrated Border Management, IBM), ризикоорієнтованого контролю та інституційної взаємодії. У низці праць досліджено організаційно-інституційну структуру прикордонних служб та нормативно-правові аспекти гармонізації з нормами ЄС і НАТО. Водночас із початком повномасштабного вторгнення РФ до цього наукового набутку додалися нові виклики, що залишаються недостатньо опрацьованими – зокрема щодо управління кордонами в умовах воєнного стану, протидії гібридним загрозам та стратегій відновлення прикордонної інфраструктури.

Нині міжнародна практика управління кордонами дедалі більше базується на концепції інтегрованого управління, що передбачає скоординовану роботу всіх відповідних служб та ефективний обмін інформацією. Світові тенденції в цій сфері включають ризик-орієнтованість (фокус на ідентифікації та управлінні ризиками), активну цифровізацію процедур (використання біометрії, штучного інтелекту, передбачувальної аналітики тощо), а також комплексну міжвідомчу і міжнародну координацію при обов'язковому дотриманні прав людини. Так, аналітичні доповіді відзначають, що уряди поступово впроваджують новітні технології (штучний інтелект, біометричні системи, прогнозу аналітику) для посилення безпеки і спрощення контролю на кордоні, проте це ставить завдання збереження прозорості процедур і захисту приватних даних. Одночасно галузеві експерти вказують на необхідність побудови міждержавних партнерств і узгоджених принципів, аби гармонізувати цифрові системи управління міграційними потоками і уникнути розбалансування через фрагментовані ініціативи. Усе це вказує на пріоритетність дослідження і реалізації подібних підходів з огляду на європейський контекст, до якого прагне інтегруватися Україна.

Таким чином, оптимізація системи управління державним кордоном України є надзвичайно актуальною з огляду на сучасні виклики: воєнний стан, необхідність післявоєнного відновлення, імплементації стандартів ЄС та НАТО, зміни характеру загроз. Вона перебуває на перетині тематики публічного управління та безпеки, оскільки передбачає як вдосконалення

управлінських структур і процедур, так і зміцнення національної обороноздатності. Існуючий теоретичний та практичний доробок слугує твердою основою, однак підсумки дослідження мають забезпечити наукове обґрунтування нових організаційних рішень та інструментів, що враховують українські реалії воєнного часу.

*Мета і завдання дослідження.* Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних пропозицій щодо оптимізації системи управління державним кордоном України в умовах посилення безпекових викликів. Для досягнення поставленої мети у роботі вирішуються наступні завдання:

- дослідити еволюцію понять «державний кордон», «прикордонна безпека» і «національна безпека» та з'ясувати їхнє взаємне співвідношення;
- систематизувати науково-теоретичні підходи та концептуальні моделі управління кордоном у контексті публічного управління та безпекової політики;
- проаналізувати сучасний стан системи управління державним кордоном України, зокрема її організаційно-інституційну архітектуру та нормативно-правове забезпечення в умовах воєнного стану;
- визначити основні проблеми та дисфункції в системі управління державним кордоном України, що виникли внаслідок посилення безпекових викликів (воєнних та гібридних загроз, міграційних криз тощо);
- обґрунтувати концептуальні підходи, принципи та цільову модель оптимізованої системи управління державним кордоном України відповідно до виявлених проблем і світових практик;
- запропонувати практичні напрями та інструменти впровадження оптимізації системи управління державним кордоном з урахуванням умов воєнного стану та необхідності післявоєнного відновлення.

*Об'єктом* дослідження є система управління державним кордоном України в умовах посилення безпекових викликів.

*Предмет* дослідження – управлінські механізми, моделі, інструменти та

організаційні рішення, спрямовані на оптимізацію цієї системи.

*Методи дослідження.* У роботі використано традиційні загальнонаукові методи (аналіз і синтез, порівняння, узагальнення) та спеціальні методи дослідження публічного управління і безпеки: системний підхід, інституційний та структурно-функціональний аналіз, методи стратегічного аналізу (SWOT, сценарії), контент-аналіз нормативно-правових актів, елементи кейс-стаді щодо прикладних ситуацій управління кордонами. Методологічне підґрунтя дослідження сформоване на основі сучасних наукових засад публічного управління та адміністрації, безпекових студій, теорії національної безпеки та концепції інтегрованого управління кордонами (ІВМ).

*Практичне значення отриманих результатів* полягає у формулюванні конкретних рекомендацій і розробці інструментів для вдосконалення системи прикордонного управління. Зокрема, у роботі сформульовано: пропозиції щодо оптимізації організаційно-інституційної архітектури управління кордоном; положення щодо удосконалення нормативно-правового регулювання прикордонної сфери; рекомендації з впровадження елементів інтегрованого управління кордонами (зокрема системи ризик-орієнтованого контролю та цифрових технологій у пунктах пропуску); заходи для підвищення ефективності міжвідомчої та міжнародної координації; пропозиції з підготовки та навчання кадрів прикордонних органів; поради щодо формування стратегій і програм у прикордонній політиці.

Результати дослідження можуть бути використані центральними органами виконавчої влади, відповідальними за прикордонну політику та безпеку (зокрема Міністерством внутрішніх справ та Державною прикордонною службою України), іншими суб'єктами сектору безпеки й оборони, органами місцевого самоврядування прикордонних громад. Напрацювання також можуть застосовуватися при розробці стратегічних документів і програм у сфері кордонної безпеки, а також у системі підготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

## РОЗДІЛ 1

### НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

#### **1.1 Державний кордон, прикордонна безпека та національна безпека: еволюція понять та співвідношення категорій**

Парадигма публічного управління у сфері прикордонної безпеки зараз перебуває на етапі глибокої трансформації, зумовленої фундаментальними змінами в геополітичному ландшафті та природі загроз національній безпеці. Для розробки ефективної моделі оптимізації системи управління державним кордоном необхідно провести ретроспективний та компаративний аналіз еволюції наукових поглядів на феномен кордону: від лінійної демаркації суверенітету до складного багатовимірного інституту фільтрації глобальних потоків.

Класичне розуміння державного кордону, яке домінувало в теорії міжнародних відносин та державного управління протягом століть, бере свій початок від Вестфальського миру 1648 року. Договори, підписані в Оснабрюці та Мюнстері, не лише завершили Тридцятилітню війну, але й заклали фундамент сучасної міжнародної системи, що базується на принципах територіальності та суверенітету. Вестфальська модель держави характеризується двома визначальними атрибутами:

*Територіальність:* Організація політичних спільнот у межах ексклюзивних географічних просторів, що мають фіксовані кордони. У цій парадигмі кордон виступає як «жорсткий контейнер» (container metaphor), що чітко відділяє внутрішній правопорядок від зовнішньої анархії [36].

*Суверенітет:* Виключне право верховної влади здійснювати контроль над населенням та ресурсами в межах окресленої території без зовнішнього

втручання. Як зазначають теоретики, зокрема Ганс Моргентау, саме з поняттям територіальної держави розвинулася модерна концепція суверенітету, де кордон є лінією, за якою закінчується юрисдикція одного суверена і починається юрисдикція іншого [36].

До Вестфальської системи, зокрема в середньовічній Європі та Азії, кордони мали вигляд «фронтирів» (*marches*) або «спірних земель» – аморфних зон, де влада центру поступово згасала. Чітка лінеаризація кордонів стала ознакою становлення модерної держави та бюрократичного апарату, здатного здійснювати фіскальний контроль та військову оборону периметра. Цей процес досяг апогею в XIX–XX століттях, коли 60% сучасних кордонів Європи були зафіксовані внаслідок світових воєн та розпаду імперій [40].

У сучасному міжнародному праві державний кордон прямо пов'язується з територіальним суверенітетом, принципом територіальної цілісності, непорушності кордонів та заборони застосування сили проти територіальної недоторканності держав (Статут ООН, Гельсінський заключний акт 1975 р. тощо). Кордон виконує функцію просторової межі, в межах якої держава реалізує свої суверенні права, включаючи контроль над ресурсами, населенням і транскордонними потоками, а також несе міжнародно-правову відповідальність за події на цій території.

Водночас процеси глобалізації, регіональної інтеграції та посилення взаємозалежності зумовили переосмислення кордону не лише як «лінії розмежування», а як складного простору регулювання потоків людей, товарів, послуг, капіталу та інформації, де поєднуються функції безпеки, економічного розвитку, захисту прав людини й міжнародної кооперації.

Європейська інтеграція створила специфічний феномен «простору без внутрішніх кордонів» (Шенгенська зона), у межах якого внутрішній пограничний контроль значною мірою замінюється посиленням управлінням зовнішніми кордонами та спільними стандартами прикордонного контролю, закріпленими, зокрема, у Шенгенському кодексі про кордони та актах ЄС щодо управління зовнішніми кордонами [37]. У такій логіці державний кордон

розглядається як «фільтр» і «шлюз» одночасно: він має гарантувати безпеку та контроль, але не перетворюватися на бар'єр для легітимної мобільності й торгівлі.

Трансформація підходів до управління кордоном відбувалася паралельно зі змінами в загальній теорії державного управління. У 1980–1990-х роках набула поширення доктрина Нового публічного менеджменту (New Public Management – NPM), яка передбачала імплементацію методів приватного сектору в діяльність державних органів.

Основні характеристики NPM у контексті управління кордонами включали:

*Клієнтоорієнтованість:* Особи, що перетинають кордон, почали розглядатися як «клієнти», яким державні органи надають «послуги» (services) з оформлення документів, митного контролю тощо [35].

*Дезагрегація та спеціалізація:* Розподіл функцій між різними агентствами (митниця, прикордонна служба, фітосанітарний контроль) для підвищення ефективності виконання конкретних завдань.

*Аутсорсинг та приватизація:* Передача частини функцій приватним компаніям (наприклад, управління візовими центрами, IT-інфраструктурою кордону, а в деяких країнах – навіть управління центрами утримання мігрантів) [38].

Управління за результатами (Performance Management): Впровадження кількісних показників ефективності (KPI), таких як час проходження контролю або кількість виявлених порушень [35].

В українському правопорядку ключове значення має Закон України «Про державний кордон України» (1991 р.). Згідно із ст. 1–2 цього Закону державний кордон України визначається як лінія та вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, яка відокремлює територію України (включаючи сушу, води, надра, повітряний простір) від територій інших держав, а також визначає межі територіального моря, виключної (морської) економічної зони тощо [12]. У законодавстві детально регламентуються процедури встановлення,

позначення, утримання та охорони державного кордону, що закладає нормативну основу для організації відповідних інституційних і управлінських механізмів.

Еволюція українського законодавства щодо державного кордону після 1991 р. відображає трансформацію безпекового середовища. Якщо в 1990-х рр. домінувало завдання формально-правового визначення кордону та завершення процесів його делімітації й демаркації, то починаючи з 2000-х, а особливо після 2014 р., акцент зміщується на гарантування безпеки державного кордону в умовах воєнної агресії Російської Федерації, окупації частини території України та гібридних дій проти української державності. Відповідні зміни вносяться як до базового Закону «Про державний кордон України», так і до спеціальних законів про Державну прикордонну службу України, режим воєнного стану, протидію тероризму тощо.

Наукова доктрина, зокрема українські дослідження у сфері прикордонної безпеки та діяльності Державної прикордонної служби, поступово переходить від вузько-юридичного тлумачення кордону як «лінії суверенітету» до його розуміння як багатовимірного простору безпеки, де перетинаються політичні, військові, економічні, міграційні, інформаційні та гуманітарні виміри. У працях сучасних українських авторів державний кордон описується як окрема підсистема національної безпеки, як «фронтір» між внутрішнім та зовнішнім середовищем, де реалізується державна політика безпеки, міграції, митного контролю та міжнародного співробітництва [26].

Таким чином, еволюція поняття «державний кордон» від статичної лінії розмежування до динамічного простору регулювання потоків і управління ризиками створює підґрунтя для сучасних підходів до його управління, які поєднують вимоги суверенітету, інтеграції до європейського безпекового простору та дотримання прав людини.

Поняття «*прикордонна безпека*» є порівняно новим у науковому та нормативно-правовому дискурсі й відображає перехід від суто військово-охоронного бачення кордону до комплексного, міжсекторального підходу.

Узагальнюючи позиції українських та зарубіжних дослідників, прикордонну безпеку доцільно розуміти як стан захищеності національних інтересів держави, суспільства та особи в прикордонному просторі від зовнішніх і внутрішніх загроз, пов'язаних із незаконним перетинанням кордону, транскордонною злочинністю, нелегальною міграцією, терористичною діяльністю, воєнною агресією та іншими формами порушення режиму кордону [26].

У першому підході прикордонна безпека розглядається як складова частина сектору безпеки і оборони, пов'язана насамперед із завданнями оборони державного кордону, недопущенням збройних вторгнень, розвідувально-диверсійної діяльності, незаконного переміщення зброї, боєприпасів, товарів подвійного використання. В цьому контексті домінують воєнно-оборона та правоохоронна логіка, а ключовим суб'єктом виступають військові формування та правоохоронні органи, відповідальні за охорону й оборону державного кордону.

Другий підхід акцентує на прикордонній безпеці як окремому напрямі публічного управління у сфері контролю за потоками людей і товарів, виконання міграційної, візової та митної політики, протидії транснаціональній злочинності. У такому розумінні прикордонна безпека постає як результат узгодженої діяльності широкого кола суб'єктів – прикордонної служби, митних органів, міграційної служби, правоохоронних і розвідувальних органів, органів місцевого самоврядування, а також міжнародних партнерів [32].

Третій, найбільш сучасний, підхід інтегрує попередні й розглядає прикордонну безпеку як ключовий елемент концепції інтегрованого управління кордонами (Integrated Border Management, IBM), що включає не лише фізичний контроль на лінії кордону, а й заходи в країнах походження та транзиту, інформаційно-аналітичну роботу, управління ризиками, спільні операції з міжнародними партнерами, а також дотримання стандартів прав людини та гуманітарного права. Європейська рамка інтегрованого управління

кордонами визначає ефективне управління зовнішніми кордонами як стратегічну умову функціонування простору свободи, безпеки і правосуддя, підкреслюючи необхідність міжвідомчої, міждержавної та багаторівневої координації [34].

В українському контексті прикордонна безпека закріплена у Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» (2020 р.) як складова сектору безпеки і оборони та важливий напрям реалізації політики «стримування і стійкості» в умовах збройної агресії Російської Федерації [2]. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року прямо визначає забезпечення прикордонної безпеки однією з ключових цілей реформування системи управління державним кордоном, ув'язуючи її з імплементацією стандартів ЄС, розвитком інфраструктури, цифровізацією та ризик-орієнтованим підходом.

Таким чином, прикордонна безпека виступає водночас:

- функціональним напрямом діяльності сектору безпеки і оборони;
- результатом реалізації державної політики у сфері управління кордоном, міграцією, митним контролем і протидією транскордонній злочинності;
- інтеграційною ланкою між внутрішньою, зовнішньою та оборонною політикою держави.

Закон України «Про національну безпеку України» (2018 р.) визначає національну безпеку як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [14]. У цьому ж законі закріплюються принципи, суб'єкти та загальні засади державної політики у сфері національної безпеки й оборони, а також окреслюється перелік основних загроз, серед яких – збройна агресія, тимчасова окупація частини території, тероризм, гібридні дії, зростання транскордонної злочинності, неконтрольовані міграційні процеси.

Стратегія національної безпеки «Безпека людини – безпека країни»

поглиблює це бачення, зміщуючи фокус із вузько «державоцентричного» підходу до людиноцентричного, де головною цінністю визнаються життя, гідність і права людини, а безпека держави розглядається як інструмент захисту людини й суспільства. У такому підході забезпечення контролю й безпеки на державному кордоні набуває подвійного виміру: з одного боку, воно покликане запобігати воєнним, терористичним, кримінальним та іншим загрозам, що можуть проникати через кордон; з іншого – повинно гарантувати дотримання прав і свобод людини, зокрема прав шукачів притулку, переміщених осіб, осіб, які потребують міжнародного захисту, а також прав громадян України та інших осіб, що законно перетинають кордон.

У системі видів національної безпеки (військова, політична, державна, економічна, публічна, внутрішня, інформаційна, гуманітарна тощо) прикордонна безпека має міждисциплінарний характер. Вона безпосередньо перетинається з військовою безпекою, внутрішньою та публічною безпекою, гуманітарною та соціальною безпекою економічною безпекою.

Відповідно, прикордонна безпека не обмежується суто «периметральною» охороною території, а є комплексним результатом узгодженої діяльності численних суб'єктів національної безпеки – від органів сектору безпеки і оборони до економічних та соціальних інститутів. Це обумовлює потребу в системному управлінні державним кордоном як окремою підсистемою загальної архітектури національної безпеки.

Співвідношення зазначених категорій доцільно розглядати в площині об'єктів захисту, інтересів, загроз, суб'єктів та інструментів забезпечення.

По-перше, державний кордон є, передусім, правовою та просторовою категорією. Він визначає межі територіальної юрисдикції держави й окреслює простір, у межах якого реалізуються функції публічної влади та діють національні механізми безпеки. Об'єктом правового регулювання та охорони в цьому випадку виступає територія держави, її просторовий статус, режим перетинання кордону, а також інфраструктура, пов'язана з його функціонуванням.

По-друге, прикордонна безпека є функціональною категорією, яка характеризує стан захищеності прикордонного простору та транскордонних потоків від загроз. Тут об'єктом виступає не лише сама лінія кордону, а й ширший «пограничний простір» – прикордонні регіони, прикордонні пункти пропуску, транспортні коридори, суміжні морські акваторії, повітряний простір тощо. Інтереси, що захищаються, включають як державні (суверенітет, територіальна цілісність, економічні інтереси), так і суспільні та індивідуальні (безпека громадян, захист прав людини, сприятливі умови для легальної мобільності).

По-третє, національна безпека є системною категорією, що інтегрує всі види безпеки й забезпечується сукупністю заходів у різних сферах – політичній, військовій, економічній, соціальній, інформаційній тощо. У цій системі державний кордон є просторовою рамкою реалізації політики безпеки, а прикордонна безпека – одним із ключових напрямів, без якого неможливе досягнення цілей національної безпеки в цілому.

У сфері державного кордону суб'єкти розподіляються за функціональним принципом: встановлення й правове оформлення кордону забезпечують політичні органи, дипломатична служба та міжнародні інституції; прикордонну безпеку координує Державна прикордонна служба України у взаємодії з безпековими, правоохоронними та міжнародними структурами; стратегічне управління національною безпекою здійснюють Президент, РНБО та Кабінет Міністрів. Відповідно, державний кордон – це правова та територіальна основа; прикордонна безпека – специфічна функція захисту цієї основи; а національна безпека – комплексна система, в межах якої прикордонна безпека інтегрується у внутрішню, зовнішню та оборонну політику.

З огляду на викладене категорії «державний кордон», «прикордонна безпека» та «національна безпека» є взаємопов'язаними й взаємозумовленими. Ефективне управління кордоном в умовах воєнної агресії, гібридних загроз і міграційних криз критично важливе для

гарантування суверенітету й територіальної цілісності, виконання міжнародних зобов'язань, захисту прав людини на кордоні та забезпечення балансу між безпекою і розвитком. У процесі євроінтеграції це набуває зовнішньополітичного значення, впливаючи на довіру партнерів, доступ до інструментів співпраці та перспективи членства України в ЄС.

Таким чином, розуміння еволюції й співвідношення базових категорій «державний кордон», «прикордонна безпека» та «національна безпека» формує концептуальну рамку, в межах якої доцільно аналізувати систему управління державним кордоном та сучасні моделі її побудови й трансформації в системі публічного управління та безпекової політики. Це, у свою чергу, створює теоретико-методологічний фундамент для подальшого аналітичного дослідження реального стану системи та обґрунтування напрямів її оптимізації в умовах посилення безпекових викликів.

## **1.2 Система управління державним кордоном**

У публічному управлінні система управління державним кордоном України розглядається як цілісна підсистема, що забезпечує охорону й захист кордону шляхом скоординованої діяльності державних органів. Її основою є принципи інтегрованого управління кордонами (ІУК), який передбачає баланс між безпекою та відкритістю для законної діяльності. Система має чіткі цілі – запобігання загрозам і сприяння легальному транскордонному руху, що одночасно впливає на національну безпеку, економіку та людський потенціал. Вона включає визначене коло суб'єктів, об'єктів управління та виконує ключові управлінські функції – від планування до оцінювання ефективності [1].

Система управління кордоном є міжвідомчою за природою, адже включає широкий спектр державних органів влади.

Ключовим суб'єктом є Державна прикордонна служба України (ДПСУ) – правоохоронний орган спеціального призначення, на який законом покладено завдання забезпечення недоторканності державного кордону і охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні. ДПСУ здійснює безпосередню охорону кордону на суходолі, акваторіях та в пунктах пропуску, несе основний тягар боротьби з незаконною міграцією, контрабандою, іншими прикордонними правопорушеннями. Водночас ДПСУ діє не ізольовано, а в тісній взаємодії з іншими органами сектору безпеки і оборони та цивільними відомствами.

Склад суб'єктів управління держкордоном визначено урядовими документами з питань ІУК. Згідно зі Стратегією інтегрованого управління кордонами 2019–2025 рр., до них належать: Міністерство внутрішніх справ України (як координатор політики у сфері охорони кордону), Міністерство закордонних справ (відповідає за міжнародно-правове забезпечення режиму кордону, угоди з суміжними державами, візову політику), Міністерство розвитку громад та територій (згодом реорганізоване, у контексті кордону – відповідає за прикордонну інфраструктуру), Міністерство фінансів (через підпорядковану йому митницю та фінансування заходів), Адміністрація Державної прикордонної служби, Державна міграційна служба (управління міграційними процесами, притулок, громадянство), Державна митна служба (контроль товарів та митні платежі), Служба безпеки України (контррозвідувальний захист на кордоні, боротьба з тероризмом і транснаціональною злочинністю), Національна поліція (забезпечення правопорядку в прикордонних районах, протидія злочинам, пов'язаним із перетином кордону), Національна гвардія України (військова підтримка охорони державного кордону, особливо в особливий період), Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (санітарно-епідеміологічний, ветеринарний і фітосанітарний контроль на кордоні), а також Збройні Сили України (Повітряні Сили і Військово-Морські Сили охороняють повітряний та морський простір державного кордону) [20].

Взаємодія цих органів відбувається на відомчому, міжвідомчому, державному та міжнародному рівнях для досягнення цілей державної політики у сфері управління кордоном. Важливо, що цей перелік не є вичерпним – залежно від конкретних завдань до реалізації прикордонної політики можуть залучатися й інші державні органи.

У сфері управління кордоном взаємодіють численні суб'єкти з визначеними повноваженнями: ДПСУ здійснює прикордонний контроль та охорону кордону, Держмитслужба – митні процедури, ДМС – контроль за міграційними правилами, МВС – координує міжвідомчу взаємодію. Також залучаються Бюро економічної безпеки, ДСНС та інші служби. Координація між органами здійснюється як на центральному рівні (через спільні структури й обмін даними), так і на місцях – зокрема, через спільний контроль у пунктах пропуску за принципом «єдиної зупинки». Така багаторівнева модель відображає комплексність прикордонної безпеки й інтегрує ДПСУ у сектор безпеки й оборони як ключового актора.

До об'єктів, на які спрямовано функції і повноваження зазначених суб'єктів, належать всі елементи, пов'язані з існуванням та перетином державного кордону.

Державний кордон України визначається як лінія й вертикальна поверхня, що відокремлює її територію від інших держав, охоплюючи сушу, внутрішні води, територіальне море, повітряний простір і надра (ст. 1 Закону «Про державний кордон України», 1991). Його охорона та контроль у прикордонній смузі є ключовим завданням системи управління. Важливим об'єктом є режим державного кордону – сукупність правил щодо перетину кордону, перебування суден, виконання робіт у прикордонній зоні тощо, який регулюється як національним законодавством, так і міжнародними договорами [12]. Фактично це сукупність правил, що регламентують доступ через кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також ведення будь-якої діяльності в прикордонній зоні. Режим кордону встановлюється законодавством України та міжнародними договорами і є

об'єктом постійного управлінського контролю з боку прикордонних та інших служб.

Третя група об'єктів – це транскордонні потоки: потік людей (громадяни України, іноземці, туристи, трудові мігранти, біженці тощо), потік товарів і транспорту (експортно-імпортні вантажі, транспортні засоби, поштові відправлення), а також пов'язані інформаційні потоки. Управління людьми і товарами, що перетинають кордон, передбачає як спрощення законних переміщень, так і запобігання незаконному переміщенню (нелегальній міграції, контрабанді зброї, наркотиків, культурних цінностей тощо). Інформаційні потоки включають обмін даними між відомствами про осіб і вантажі, спільні бази даних і комунікацію з міжнародними інформаційними системами (наприклад, INTERPOL, інформаційні системи ЄС у сфері правосуддя та внутрішніх справ).

Окрему категорію становлять транскордонні потоки – рух людей, товарів, транспорту та пов'язані інформаційні потоки. Управління ними включає спрощення законних переміщень і запобігання незаконним – таким як контрабанда чи нелегальна міграція. Важливою є її інфраструктура: пункти пропуску, інженерні споруди, засоби моніторингу. Оперативна обстановка (рівень загроз, ризики, правопорушення) постійно відстежується, зокрема через ситуаційно-аналітичні центри ДПСУ та МВС [3].

Отже, об'єктами управління державним кордоном виступають всі аспекти, пов'язані з існуванням кордону як правового феномену і практичного механізму контролю: від географічної лінії і прикордонних територій – до людських, матеріальних і інформаційних потоків, що через нього проходять. Комплексний характер об'єктів управління зумовлює потребу в інтегрованому підході та багаторівневій взаємодії суб'єктів.

Система управління кордоном реалізує основні загальнодержавні функції управління, адаптовані до специфіки прикордонної сфери.

Планування у сфері держкордону має стратегічний і тактичний рівні. На стратегічному рівні визначаються довгострокові цілі й пріоритети

прикордонної політики, що закріплюються у таких документах, як Стратегія інтегрованого управління державним кордоном на період до 2025 року (схвалена розпорядженням КМУ №687-р від 24.07.2019), Стратегія національної безпеки (Указ Президента №392/2020) тощо. У стратегіях визначено бажаний стан системи охорони кордону, ключові завдання та показники ефективності. Для їх реалізації розробляються плани заходів, зокрема МВС спільно з іншими ЦОВВ формувало плани впровадження Стратегії ІУК на 2020–2022 та 2023–2025 роки. Вони охоплюють проекти з модернізації інфраструктури, впровадження нових систем контролю, підготовки персоналу, міжнародної співпраці (зокрема з ЄС). На оперативному рівні прикордонні органи здійснюють щоденне планування служби, операцій з протидії контрабанді, реагування на переміщення мігрантів тощо. В умовах зростання загроз планування набуває сценарного характеру – із передбаченням резервів сил, маршрутів евакуації та режимних заходів.

Функція організації в системі управління кордоном охоплює формування структури прикордонних органів (Адміністрація ДПСУ, регіональні управління, загони), встановлення режимів роботи пунктів пропуску, впровадження технічних систем охорони (сенсори, відеонагляд, біометричні контролери). До організаційних завдань належить також ресурсне забезпечення (транспорт, зв'язок, БПЛА, укріплення, укриття), управління персоналом (чисельність, ротація, спецпідрозділи, зокрема «ДОЗОР»). В умовах гібридних загроз критичною стає гнучкість структури: із початком повномасштабної агресії РФ у 2022 році ДПСУ інтегруватися у загальну систему оборони, зберігаючи при цьому спроможність до пропускових операцій, гуманітарних коридорів і реагування на надзвичайні виклики [5].

Функція контролю в системі управління кордоном реалізується у двох вимірах. Перший – це оперативний прикордонний контроль: перевірка документів, огляд транспорту, патрулювання «зеленої» ділянки кордону та недопущення незаконного перетину, що здійснюється прикордонними загонами із залученням правоохоронних органів. Другий – управлінський

контроль: нагляд за виконанням планів і наказів усередині системи (відомчий контроль з боку Адміністрації ДПСУ, МВС) і ззовні (парламентський, фінансовий, громадський контроль). В умовах воєнного стану деякі процедури спрощено, однак загальна підконтрольність і прозорість зберігаються, що забезпечує легітимність управлінських рішень [14].

Координація є ключовою функцією управління державним кордоном і здійснюється як вертикально (від Кабміну до прикордонних загонів), так і горизонтально (міжвідомчо). МВС координує державну політику у сфері охорони кордону, а стратегічну взаємодію забезпечує Координаційний центр інтегрованого управління державним кордоном, як тимчасовий дорадчий орган Кабінету Міністрів (утворений постановою КМУ №426 від 12.04.2024). Цей центр покликаний комплексно залучати усіх суб'єктів ІУК для системного моніторингу обстановки на кордоні, аналізу ризиків та підвищення комунікації між ними [21].

Центр об'єднує представників усіх основних відомств (ДПСУ, митниця, МВС, ЗСУ, СБУ тощо) і діє на базі ситуаційного центру МВС, забезпечуючи моніторинг, обмін інформацією та реагування на загрози. Координаційний центр працює цілодобово на базі ситуаційного центру МВС і забезпечує оперативний обмін інформацією та спільне реагування служб на інциденти. Його ключові завдання – координація дій суб'єктів при виконанні планів Стратегії ІУК, обмін даними та аналітикою, спільна оцінка загроз і вироблення рекомендацій. Поява Координаційного центру ІУК свідчить про новий рівень інституалізації міжвідомчої взаємодії за європейським зразком. На тактичному рівні координацію забезпечують спільні міжвідомчі групи в пунктах пропуску та штаби під час спеціальних операцій (наприклад, «Кордон»). У відповідь на нові виклики посилено також міжнародну співпрацю. Варто зауважити, що з 2022 р. співробітництво з прикордонними відомствами рф і РБ фактично припинено через агресивні дії цих держав [20], натомість координація з країнами ЄС та Молдовою поглибилася. Усі зазначені зусилля забезпечують узгодженість діяльності різних суб'єктів та

недопущення розривів у системі прикордонної безпеки.

Сучасне управління держкордоном дедалі більше спирається на моніторинг ризиків, аналіз даних і оцінку ефективності заходів. У ДПСУ діє система аналізу ризиків за європейськими стандартами, яка передбачає збір інформації, створення профілів ризику та коригування дій – зокрема, зміну напрямів контролю, процедур перевірки, запуск спільних операцій [3]. Моніторинг здійснюється як оперативними підрозділами, так і аналітичними центрами, а оцінка результативності включає індикатори: кількість порушень, вилучень, швидкість процедур, рівень ресурсного забезпечення тощо [5]. Запроваджено регулярний огляд стану ІУК і підготовку звітів з рекомендаціями. Під час війни аналіз ризиків та оперативна оцінка, зокрема щодо руху переміщених осіб і можливого проникнення диверсантів, набули особливої ваги. Завдяки цьому управління кордоном стає більш динамічним, адаптивним і здатним оперативно реагувати на загрози. Для реалізації вищезгаданих функцій система використовує комплекс механізмів управління – правових, організаційних, фінансових, інформаційних та кадрових.

*Нормативно-правові механізми.* Управління кордоном базується на розвиненому законодавстві. Основою є Закон України «Про державний кордон» (1991) і Закон «Про ДПСУ» (2003). Впроваджено європейські стандарти через Концепцію (2015) і Стратегію ІУК (2019–2025). Закон «Про національну безпеку» (2018) інтегрує прикордонну безпеку в загальнодержавну. У 2023 році підвищено роль Стратегії ІУК. Регулювання доповнюється підзаконними актами, міжнародними договорами з сусідами, ЄС, НАТО, ООН. Правові інструменти забезпечують законність, прозорість і координацію між суб'єктами.

*Організаційно-інституційні механізми.* ДПСУ має централізовану структуру: Адміністрація, регіональні управління, навчальні, наукові та спеціалізовані підрозділи *Національна академія ДПСУ ім. Б. Хмельницького*. Інші служби (ДМС, митниця) мають регіональні структури та спільно взаємодіють через координаційні центри, контактні пункти, спільні патрулі.

Після реформи ДПСУ підпорядковується МВС, що забезпечує цивільний контроль і інтеграцію з іншими структурами. Координація посилюється через наради, тренування, спільні операції.

*Фінансово-економічні механізми.* Головне джерело фінансування – держбюджет. З 2022 року значно збільшено видатки на оборону, зокрема й ДПСУ. Кошти спрямовуються на технічне оснащення, модернізацію матеріально-технічної бази, інфраструктуру, соціальне забезпечення. Так, у 2025 році на сектор безпеки й оборони додатково спрямовано понад 412 млрд грн, у тому числі на підтримку Держприкордонслужби та інших силових структур, що «тримають фронт». Діє Місія ЄС з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), яка на південному заході сприяє впровадженню найкращих практик прикордонного контролю і обладнала спільно з Одеською митницею сучасні центри управління. У 2023 р. розпочато також програму інтеграції України до мережі Frontex (Агентства ЄС з охорони зовнішніх кордонів) – українські прикордонники отримують експертну і технічну підтримку, долучаються до спільних операцій з державами ЄС. На двосторонньому рівні США, Канада, країни НАТО надають технічну допомогу для посилення охорони кордону (системи відеоспостереження, транспорт, засоби зв'язку тощо) [4]. Залучаються бізнес-структури: інститут УЕО, державно-приватні партнерства в інфраструктурі. Економічні механізми управління кордоном проявляються і через співпрацю з бізнесом. Наприклад, запроваджено інститут уповноваженого економічного оператора (УЕО) – компанії, які отримують спрощений митний контроль в обмін на відповідність критеріям безпеки, що розвантажує пункти пропуску. У деяких випадках державно-приватне партнерство використовується для розвитку прикордонної інфраструктури (концесійні дороги до КПП, сервісні зони для вантажів, створені за участі приватних інвесторів). Таким чином, фінансово-економічні інструменти забезпечують систему необхідними матеріальними умовами, стимулюють модернізацію та впровадження нових технологій, а також інтегрують економічних стейкхолдерів (бізнес, перевізників) у досягнення

цілей прикордонної безпеки.

*Інформаційно-аналітичні механізми.* Використовуються системи: «Аркан», попереднє інформування, ризик-аналіз. Центри ДПСУ здійснюють оперативний і стратегічний аналіз. Впроваджується «смарт-кордон», біометричний контроль, обмін даними з ЄС, Молдовою [3]. Працюють системи спостереження, радарного та сенсорного моніторингу. Застосовується Big Data, наприклад, для прогнозування потоків мігрантів використовуються дані соціальних мереж, інформація розвідки, економічна статистика, що дозволяє підготуватися до можливих хвиль міграції або переміщення осіб. У рамках реалізації ІУК Україна враховує принципи цілісності інформації та сумісності систем з європейськими. Тому відбувається активна цифровізація процесів на кордоні: електронна черга для вантажівок (запущено у 2022 р.), електронний митний реєстр, онлайн-системи подачі документів для перетину кордону для окремих категорій. Інформаційно-аналітичні інструменти також використовуються для прозорості та підзвітності. Впроваджуються цифрові сервіси: електронна черга, онлайн-сервіси. Інформаційна система є ключовим елементом гнучкого реагування.

*Кадрові механізми.* Підготовка кадрів відбувається в Академії ДПСУ Національній академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького (м. Хмельницький), навчальних центрах (інспектори, морська охорона, кінологи). Підвищення кваліфікації персоналу ДПСУ охоплює спеціалізовані курси (виявлення підробок, протидія торгівлі людьми, мовна підготовка). Співпраця з Frontex Academy забезпечує участь українських офіцерів у тренінгах з європейськими колегами. Після 2022 року акцент зроблено на тактичній підготовці: прикордонників навчають бойовим діям, медичній допомозі за участі інструкторів ЗСУ та іноземних партнерів. Запроваджено стандарти поведінки, антикорупційні програми, систему нагород і рейтингового оцінювання. Підвищення грошового забезпечення у 2022–2023 рр. сприяло утриманню професіоналів. Психологи підтримують персонал, зокрема демобілізованих. Штат ДПСУ – близько 50 тис. осіб (2021),

і їхня компетентність є критичною для безпеки. Підготовка кадрів постійно вдосконалюється під координацією МВС і РНБО.

Управління кордоном ґрунтується на низці ключових принципів, що забезпечують ефективність, легітимність і стійкість системи. Законність і верховенство права гарантують, що всі дії прикордонних органів здійснюються у межах повноважень, із дотриманням прав людини, можливістю судового оскарження рішень та притягненням до відповідальності за перевищення повноважень. Пріоритет національної безпеки означає, що безпека держави превалює над економічними або соціальними вигодами відкритості кордону. Особливо це актуалізувалося в умовах війни, коли управління кордоном стало елементом стратегічної оборони.

Водночас зберігається вимога до поваги прав людини та гідності. Це передбачає недопущення дискримінації, забезпечення доступу до притулку, гуманне ставлення до вразливих категорій (дітей, жертв торгівлі людьми), дотримання етичних стандартів службовцями. Стратегії управління кордоном наголошують на збереженні прав людини навіть за умов підвищених безпекових загроз [20].

Комплексність підходу передбачає поєднання правових, політичних, технічних, соціальних і міжнародних інструментів. Охорона кордону – це не лише фізична присутність, а й інтеграція превентивних і репресивних заходів, технологій і міжнародного співробітництва. Баланс безпеки і мобільності є стратегічним орієнтиром. Реалізація цього принципу відбувається через міжвідомчі програми та спільні дії під час криз (наприклад, пандемії COVID-19) [1].

Принцип ризик-орієнтованості дозволяє концентрувати ресурси на напрямках підвищеної загрози, зменшуючи навантаження на «безпечні» ділянки. Застосовуються профілі ризику, система аналізу обстановки, селективний контроль. Такий підхід підвищує ефективність і зменшує витрати. Він пов'язаний із принципом адаптивності – здатністю системи

гнучко змінюватися відповідно до нових загроз: війна, міграційні кризи, пандемії. Система демонструє здатність оперативно реагувати – через спецоперації, оновлення процедур, нормативне регулювання.

Управління кордоном також базується на міжвідомчій і міжнародній координації. Спільне планування та обмін інформацією між прикордонниками, митниками, поліцією, розвідкою є критично важливими. Україна інтегрується до європейської системи ІВМ, співпрацює з Frontex, EUBAM, бере участь у спільних операціях, координує дії із сусідами та міжнародними організаціями. Це дозволяє ефективно протидіяти транскордонним загрозам, реагувати на кризові ситуації й адаптувати національну систему до міжнародних стандартів [20].

Адаптивність і гнучкість в управлінні кордоном набувають ключового значення в умовах динамічного безпекового середовища, позначеного міграційними кризами, пандеміями, гібридними загрозами та війною. Система ІУК, трансформована в межах національної безпеки, передбачає постійну готовність до змін і швидке реагування. Так, під час міграційної кризи на кордоні з Білоруссю у 2021 році було проведено спецоперацію «Полісся», а з початком пандемії COVID-19 у 2020 році оперативно адаптовано роботу пунктів пропуску. У 2022 році, у відповідь на повномасштабне вторгнення РФ, система швидко впровадила нові режимні обмеження та гуманітарні коридори.

Адаптивність проявляється і в технологічних новаціях: впровадження біометрії, автоматизація процедур, використання дронів у проєкті «безпілотний патруль», тестування аналітики на базі штучного інтелекту. Поступово змінюється й організаційна культура – від суто військової до сервісно-орієнтованої, з мережевою структурою управління. Це забезпечує здатність системи реагувати на нові виклики, підтримуючи ефективність у довгостроковій перспективі [5].

Вищенаведені принципи – законність, пріоритет безпеки, права людини, комплексність, ризик-орієнтованість, координація та адаптивність – пронизують всю систему управління держкордоном, визначаючи як розробку

політики, так і повсякденну діяльність прикордонників. Вони забезпечують збалансований і легітимний характер цієї системи, слугуючи своєрідними критеріями, за якими можна оцінювати її роботу (наскільки дії відповідають закону, чи враховані ризики, чи не порушено права осіб тощо).

Система управління державним кордоном входить до сектору безпеки і оборони України та є невід'ємною частиною реалізації національної безпекової політики. Закон «Про національну безпеку України» визначає Державну прикордонну службу України (ДПСУ) як один з ключових елементів сил безпеки нарівні з Міністерством оборони, ЗСУ, Нацгвардією, Нацполіцією, СБУ, ДСНС, розвідкою, ДМС тощо.

Це включення закріплює право на стратегічне планування прикордонної діяльності у межах державної безпекової архітектури. Відповідні ресурси і плани закладаються у державні програми та бюджети. Рішення РНБО, як-от затверджена Указом Президента Стратегія нацбезпеки, визначають охорону кордону як пріоритетний напрямок оборонної політики.

Після початку широкомасштабної війни управління кордоном отримало критичне значення. На сході та півдні лінія кордону стала лінією фронту, а на заході – гуманітарним і логістичним каналом з Європою. ДПСУ виконує подвійну функцію: збройної оборони разом з армією та забезпечення контрольованого руху людей і вантажів, включно з міжнародною допомогою, евакуацією і критичним експортом. На рівні взаємодії ДПСУ тісно координується із ЗСУ, Нацгвардією, СБУ, ДСНС, а через МВС – з Нацполіцією та ДМС.

На міжнародному рівні прикордонне управління інтегрується в систему європейської безпеки. Відкриття в Україні у 2024 році Координаційного центру ІУК відповідно до вимог ЄС стало ознакою наближення до членства в Євросоюзі та підтвердженням стратегічного характеру реформи ІУК. Відповідність європейським регламентам у сфері управління кордонами є одним з критеріїв євроінтеграції України [10].

Прикордонна безпека займає проміжне місце між обороною держави та

внутрішньою безпекою. Вона охоплює як військові, так і правоохоронні функції, що закріплено у статусі ДПСУ як військового формування із функціями з охорони правопорядку. У мирний час служба підпорядковується МВС, а в особливий період – її керівник входить до Ставки Верховного Головнокомандувача.

Таким чином, система управління державним кордоном є органічною складовою національної безпеки. Вона виконує оборонну, правоохоронну та міжнародну функції, забезпечуючи суверенітет, стабільність і зв'язок із зовнішнім світом. Висвітлені наукові підходи та концептуальні моделі формують підґрунтя для подальшого аналізу реального функціонування системи у наступному розділі та обґрунтування напрямів її вдосконалення.

### **1.3 Концептуальні моделі управління кордоном у системі публічного управління та безпекової політики**

Традиційна класична модель охорони кордону розглядає державний кордон передусім як лінію оборони і суверенітету. У межах цього підходу пріоритетом є забезпечення національної безпеки шляхом жорсткого контролю кордону, недопущення нелегального перетину та загроз. Історично кордони трактувалися як *«перші лінії оборони держави»*, де безпека кордонів прирівнювалася до відбиття зовнішньої агресії. Такий охоронний підхід фокусується на патрулюванні, інженерно-технічному облаштуванні (загородження, фортифікації), перевірках на пунктах пропуску та мінімізації проникнення будь-яких нелегальних елементів. Інституційно ця модель опирається на силові органи (прикордонна служба, митниця, спецслужби), централізоване ухвалення рішень та часто воєнізований характер управління кордоном. Головна мета – захист держави, навіть якщо це створює бар'єри для руху людей і торгівлі.

Протилежністю є модель «відкритого кордону», що наголошує на *вільному переміщенні осіб, товарів і капіталу*. В такому підході кордон розглядається як умовна лінія, яку слід робити максимально прозорою для легітимної мобільності та бізнесу. Ця модель лежить в основі інтеграційних об'єднань типу Шенгенської зони ЄС, де внутрішні кордони між державами майже не контролюються. Пріоритетом є економічний розвиток та свобода переміщення, а заходи безпеки зосереджуються на вибірковому контролі і співпраці правоохоронців за лінією кордону. Прихильники «відкритого кордону» підкреслюють, що *кордони мають бути «відкритими» для законної торгівлі й подорожей, залишаючись при цьому «безпечними» для захисту інтересів держави* [27]. Таким чином, ідеал полягає у знаходженні балансу: не жертвувати свободою руху заради безпеки, і навпаки. На практиці реалізація відкритої моделі потребує високого рівня довіри між країнами, інтенсивного міжнародного співробітництва та компенсаторних заходів (обмін інформацією, спільні бази даних, угоди про реадмісію тощо).

В умовах сучасних викликів обидві ці моделі у «чистому» вигляді є полюсами. Безпекова парадигма зосереджена на контролі (типова для епохи «фортець»), тоді як ліберальна парадигма робить акцент на відкритості кордонів. Сучасна стратегія прагне поєднати обидві: *«відкриті й безпечні кордони»* стали спільною метою міжнародних зусиль [27]. Це означає, що держави намагаються забезпечити одночасно і безпеку, і законну мобільність, впроваджуючи нові моделі управління, про які йдеться далі.

Сучасною відповіддю на потребу балансу між захистом і відкритістю є концепція інтегрованого управління кордонами (ІУК), розроблена в Європейському Союзі як модель комплексного, скоординованого підходу до кордонів. Integrated Border Management розглядається в ЄС як «сучасна модель узгодженої та скоординованої системи управління кордонами» [9]. Основна ідея – всі аспекти прикордонної діяльності мають працювати у взаємозв'язку: різні служби, різні рівні влади та сусідні держави координують зусилля для досягнення спільних цілей.

Ключові елементи інтегрованого управління кордонами (ІВМ) в ЄС включають кілька взаємопов'язаних складових, які поступово впроваджуються й в Україні. Насамперед, це міжвідомча взаємодія: прикордонна служба, митниця, міграційна служба, поліція, санітарно-ветеринарні служби мають діяти узгоджено. В Україні такий підхід вперше був реалізований під час розробки Стратегії ІУК до 2025 року, до якої були залучені всі ключові органи, що дозволило створити основу для єдиної координаційної моделі.

ІВМ передбачає багаторівневе управління: національний, регіональний (сусідські держави) і наднаціональний рівні. В ЄС діє система спільної відповідальності країн-членів і європейських агентств, зокрема Frontex, яка формує Європейську систему прикордонної охорони. Така модель реалізується й на кордоні України з ЄС за участі EUBAM. Як приклад – спільний пункт пропуску «Росошани–Брічень», де контроль проводиться одноразово і скорочує час перетину на 35-40% [29].

Управління ризиками є основою європейського підходу: замість тотального контролю запроваджується цільовий на основі аналізу загроз. Frontex координує модель CIRAM і готує щорічні звіти, які допомагають національним службам ефективно розподіляти ресурси [32]. В Україні подібна практика вже застосовується – прикордонники і митники орієнтуються на попередній аналіз і профілі ризику.

Необхідною умовою ІВМ є обмін інформацією. В ЄС функціонують масштабні системи (SIS, VIS, Eurodac, EUROSUR), що забезпечують об'єднання даних з різних джерел і спільне реагування на загрози. Україна налагоджує обмін із Європолем, Інтерполом, суміжними державами, а також готується до інтеграції в європейські інформаційні платформи.

Дотримання прав людини є невід'ємною складовою ІВМ. ЄС вимагає гуманного ставлення до всіх осіб, що перетинають кордон, особливо до шукачів притулку та вразливих груп [32]. У чинній українській Стратегії ІУК права людини визнані як горизонтальний компонент, однак у проєкті нової

редакції (на 2025 рік) передбачено окрему ціль щодо захисту прав і свобод, що узгоджується з європейськими стандартами і покликано посилити довіру до прикордонних служб [23].

Отже, інтегроване управління кордонами – це цілісна концепція, яка намагається поєднати безпекові цілі із потребами законної мобільності, через скоординовану діяльність багатьох суб'єктів. Впровадження ІВМ має забезпечити три взаємопов'язані цілі:

- надійний захист внутрішньої безпеки і контроль міграційних потоків (проти дія нелегальної міграції, транскордонної злочинності, тероризму);
- *«гладкий та швидкий»* перетин кордону більшістю законослухняних подорожуючих без зайвих затримок;
- неухильне дотримання прав людини та міжнародних зобов'язань щодо біженців [32].

Саме на цих засадах побудована політика ЄС у сфері кордонів, і Україна, прагнучи інтегруватися до європейського простору, адаптує свою систему у відповідності до ІВМ.

Ризик-орієнтований підхід став центральним принципом управління кордонами, конкретизуючи інтегровану модель. Його суть полягає в тому, що рішення приймаються на основі оцінки загроз і вразливостей: ресурси зосереджуються на напрямках із найвищими ризиками. Для прикордонної та митної служби це означає постійний аналіз загроз – від терористичних груп до контрабанди – із використанням попередніх даних (API/PNR, декларацій), що дозволяє виявляти підозрілі вантажі чи осіб до перетину кордону, а добросовісних мандрівників обслуговувати за спрощеною процедурою.

Сучасні загрози – тероризм, транснаціональна злочинність, нелегальна міграція, торгівля людьми, гібридні впливи, воєнна агресія – часто не перехоплюються на лінії кордону, тож потрібен проактивний, випереджувальний підхід. Це реалізується через аналітичні підрозділи, бази даних, профілі ризику і міжнародний обмін інформацією. В ЄС ці процеси

координує Frontex, зокрема через Щорічний звіт про ризики, який визначає пріоритети реагування [31].

В Україні з 2019 року ДПСУ впроваджує систему оцінки ризиків, сумісну з європейською моделлю CIRAM. Це допомагає виявляти загрози, пов'язані з війною (такі, як проникнення ДРТ, зброя, торгівля людьми), і впроваджувати адресні заходи. Ризик-орієнтованість закладена і в стратегічних документах: передбачено, що управління ризиками має стати основою для планування у сфері прикордонної безпеки. Такий підхід забезпечує гнучкість і адаптацію до новітніх загроз при збереженні ефективності контролю.

Сучасне управління кордонами відходить від суто централізованих моделей на користь багаторівневого та мережевого підходів. Багаторівневе управління передбачає, що прикордонна політика формується одночасно на локальному, національному та наднаціональному рівнях. У ЄС це реалізується через поєднання загальних стандартів (Шенгенський кодекс, регламенти ЄС) і інструментів імплементації (Frontex, фонди, спільні стратегії), які адаптуються кожною державою. Прикладом є п'ятирічний цикл політики ЕІВМ, що задає стратегічні пріоритети, після чого держави коригують свої національні стратегії [29].

Мережеве управління наголошує на горизонтальній взаємодії між усіма зацікавленими сторонами – державними органами, міжнародними структурами, бізнесом, громадами. Такі мережі дозволяють гнучко реагувати на виклики, швидко обмінюватися інформацією, спільно проводити операції і навчання. Прикладом є ініціативи Frontex, мережі ОБСЄ, проєкти EUBAM. В Україні також формується національний координаційний центр ІУК, який має об'єднати ключові прикордонні служби в єдиному оперативному просторі.

У результаті поєднання багаторівневого і мережевого підходів формується *комплексна архітектура управління кордонами*, де:

- рішення виробляються з урахуванням позицій і знань різних рівнів (від місцевого прикордонного загону до європейської комісії),

- реалізація політики спирається на співпрацю між агентствами, державами та іншими стейкхолдерами,
- існують механізми спільного контролю як горизонтальні (між агентствами/країнами), так і вертикальні (моніторинг виконання стандартів ЄС на національному рівні, звітування держав перед європейськими органами).

Такий багаторівневий мережевий механізм покликаний зробити управління кордоном більш гнучким, адаптивним і всеосяжним, що особливо важливо в умовах транскордонних загроз і взаємозалежності держав у сфері безпеки. Різні моделі управління кордоном впливають на систему публічного управління і державну безпекову політику по-різному – через визначення цілей, вибір інструментів, побудову інституцій та механізмів ухвалення рішень. Варто проаналізувати, як зазначені вище підходи інтегровані в систему державного управління.

Класична охоронна модель орієнтується на оборону та суверенітет, розглядає кордон як стратегічний бар'єр. Відкрита модель фокусується на економічній інтеграції й мобільності, акцентуючи на сприянні руху людей і товарів. Інтегроване управління та ризик-орієнтований підхід поєднують безпеку з відкритістю: кордон має бути захищеним, але прозорим для легітимного руху. Безпекова політика при цьому визнає і традиційні загрози (територіальні посягання, нелегальна міграція) і нові виклики (транзит для торгівлі, потреба в гуманітарному підході до мігрантів), що відображається в стратегічних цілях.

Охоронна модель використовує фізичні та силові засоби (укріплення, війська, візові бар'єри). Інтегрована та ризик-орієнтована – аналітичні й цифрові інструменти (бази даних, аналіз ризиків, дрони), правові механізми (реадмісія, повернення мігрантів) і партнерські моделі взаємодії. Мережевий підхід включає комунікацію, співпрацю з громадами, приватними структурами, міжнародними організаціями. У сфері міграції інтегрований підхід також включає механізми реадмісії та повернення нелегальних

мігрантів (спільна система повернення є однією зі складових IBM) – тобто юридичні інструменти доповнюють оперативні. Мережеве управління додає інструменти комунікації та партнерства: наприклад, укладання багатосторонніх угод, створення спільних прикордонних комісій, залучення громад до програм безпеки. Інституційно можуть виникати мережеві структури типу координаційних груп, які не вписуються в жорстку бюрократичну ієрархію, але ефективні для оперативного реагування.

В охоронній моделі домінує один силовий орган. У відкритій моделі – митно-поліцейське співробітництво з можливою участю приватних операторів. Інтегроване управління базується на міжвідомчій координації: в ЄС – національні координаційні центри IBM, в Україні – ДПСУ координує ІУК. Також активно включаються міжнародні структури – через спільні операції, представництва, обмін офіцерами.

Традиційна модель централізована, з вертикальним підпорядкуванням. Інтегрована – колегіальна, ґрунтується на міжвідомчих консультаціях та спільних оцінках. Ризик-орієнтований підхід додає елемент гнучкості: рішення оновлюються циклічно відповідно до змін у загрозах. Це перетворює систему на частину кризового менеджменту.

Україна, маючи один з найдовших кордонів у Європі та зіштовхуючись з агресією РФ, активно перебудовує систему управління кордоном, орієнтуючись на модель інтегрованого управління кордонами (ІУК) за стандартами ЄС. З 2015 року ухвалено ключові документи (Концепцію ІУК, Стратегію до 2025 р.), які закладають баланс між безпекою та відкритістю, міжвідомчу координацію та євроінтеграцію. За останні роки в Україні впроваджено ряд практичних заходів, що відповідають моделі IBM [24]:

*Міжвідомча взаємодія:* створено спільні наряди, запущено обмін даними (системи на кшталт «Аркан»), узгоджене планування ІУК.

*Європейська інтеграція:* співпраця з EUBAM, виконання планів безвізу, угоди про оперативну взаємодію з Frontex.

*Ризик-орієнтований підхід:* впроваджено системи аналізу ризиків у

ДПСУ та митниці, що покращує швидкість і точність контролю.

*Права людини:* у проєкті нової Стратегії ІУК на 2023–2025 рр. передбачено окрему мету щодо захисту вразливих категорій подорожуючих.

Попри прогрес, експерти відзначають, що Україні ще належить запровадити низку елементів сучасного управління кордоном повною мірою. У звіті Європейської Комісії про готовність до переговорів (листопад 2023) прямо вказано, що *Україна наразі не виконує належно 11 елементів ефективного ІВМ*, а політика у сфері кордонів потребує подальшого узгодження з практиками ЄС [33]. Більшість із цих рекомендацій вже відображено у Стратегії ІУК до 2025 року та Плані дій на 2023–2025 рр., проте виконання багатьох заходів лише часткове. Серед проблем:

- відсутність повного «smart border», брак технічного оснащення на північному кордоні;
- відсутній постійно діючий координаційний центр ІУК, що ускладнює оперативну взаємодію між службами;
- недостатня відповідність європейським стандартам у сфері притулку та поводження з мігрантами;
- попри підвищення довіри до ДПСУ, залишаються проблеми з професійністю кадрів і корупційними ризиками.

В цілому, Україна вже зробила значні кроки від старої парадигми до новітніх моделей. Фактично можна сказати, що нинішня система управління кордоном України є гібридною: вона ще зберігає риси класичного підходу (особливо на ділянках з воєнною загрозою, де кордон розглядається як лінія оборони), але все більше інтегрує елементи ІВМ та ризик-орієнтованості на мирних ділянках і в пунктах пропуску з ЄС. Одержання Україною статусу кандидата в ЄС у 2022 р. надало додаткового імпульсу цим реформам, адже для вступу в ЄС українські кордони мають відповідати системі європейської безпеки і управління [33]. Тож найближчими роками слід очікувати подальшого вдосконалення і повнішого впровадження всіх компонентів інтегрованого та мережевого управління кордонами.

## РОЗДІЛ 2

# СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ УКРАЇНИ

### 2.1 Організаційно-інституційна архітектура управління державним кордоном України

З початком повномасштабної агресії РФ 24 лютого 2022 року система управління державним кордоном України зазнала безпрецедентних змін. Традиційна модель Інтегрованого управління кордонами (ІВМ), яка впроваджувалась за європейськими стандартами, трансформувалась у гібридну багатофункціональну систему, що поєднує правоохоронні, адміністративні та оборонні функції. Якщо на західному напрямку зберігається логіка відкритості, то на півночі, сході та півдні кордон перетворено на лінію фронту.

ДПСУ, зберігаючи правоохоронний статус, стала складовою Сил оборони і виконує бойові функції, що спричинило глибоку перебудову структури, логістики й управління. Паралельно держава продовжує розвивати багаторівневу систему управління кордоном – від центральних органів до місцевих громад – на засадах міжвідомчої координації, поєднуючи оборону з відкритістю для легітимного руху та співпраці.

Суб'єкти управління державним кордоном України та їхні повноваження. В управлінні кордоном беруть участь декілька категорій органів влади та інституцій, кожна з яких виконує визначені функції і повноваження [30].

Вищий політичний рівень здійснюють:

- Президент України як Верховний Головнокомандувач та голова Ради національної безпеки і оборони (РНБО) визначає стратегічні пріоритети

прикордонної політики, затверджує стратегії і рішення РНБО указами, у тому числі з питань інтегрованого управління кордонами.

- Верховна Рада України здійснює законодавче врегулювання сфери державного кордону – ухвалює закони («Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України» тощо), ратифікує міжнародні договори про прикордонне співробітництво, здійснює парламентський контроль.

- Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) координує та контролює діяльність органів сектору безпеки і оборони у сфері охорони державного кордону; зокрема, РНБО схвалює стратегічні документи, такі як Стратегія інтегрованого управління державним кордоном, перед їх затвердженням указом Президента.

- Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту та охорони кордону, спрямовує і координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади. Уряд затверджує нормативні акти щодо прикордонного режиму, порядку перетину кордону, створює міжвідомчі координаційні органи. Зокрема, постановою КМУ у 2023 році було створено Координаційний центр інтегрованого управління кордонами при МВС – тимчасовий дорадчий орган для посилення міжвідомчої взаємодії у цій сфері.

Спеціалізовані органи сектору безпеки і оборони:

- Державна прикордонна служба України (ДПСУ) є ключовим спеціалізованим органом, безпосередньо відповідальним за охорону державного кордону та пропуск через нього. ДПСУ здійснює прикордонний контроль і нагляд, бере участь у боротьбі з незаконною діяльністю на кордоні (контрабанда, нелегальна міграція, торгівля людьми тощо) та у взаємодії з суміжними державами. Організаційно ДПСУ належить до системи МВС та координується міністром внутрішніх справ.

- Збройні Сили України відіграють критичну роль в обороні державного кордону у разі збройної агресії. Під час введення воєнного стану

та бойових дій частини ЗСУ спільно з прикордонниками прикривають найбільш уразливі ділянки кордону, здійснюють протиповітряну оборону, контролюють територіальні води. Зокрема, Повітряні Сили та Військово-Морські Сили ЗСУ належать до суб'єктів інтегрованого управління кордонами, відповідальних за захист повітряного та морського простору відповідно.

- Служба безпеки України (СБУ) виконує контррозвідувальні та антитерористичні функції на державному кордоні: виявлення диверсійних груп, боротьба з тероризмом, розслідування транснаціональної злочинності, що загрожує прикордонній безпеці. В підрозділах СБУ є спеціальні органи, що опікуються захистом національної державності і боротьбою з тероризмом в прикордонних регіонах.

- Національна гвардія України (внутрішні війська, підпорядковані МВС) у разі загострення ситуації залучається до посилення охорони державного кордону, охорони важливих об'єктів прикордонної інфраструктури, боротьби з озброєними проривами. З початку повномасштабної агресії РФ підрозділи НГУ спільно з ДПСУ несли службу на північних та східних рубежах, виконуючи завдання з оборони прикордонних міст і шляхів.

- Національна поліція забезпечує правопорядок у прикордонних областях, протидіє злочинності у прикордонні (наприклад, діяльності злочинних груп з контрабанди), взаємодіє з ДПСУ при переслідуванні порушників прикордонного режиму всередині країни.

- Державна митна служба України контролює переміщення товарів через кордон, справляє митні платежі, запобігає контрабанді та порушенням митних правил. Митники працюють у пунктах пропуску разом із прикордонниками, здійснюючи спільно прикордонно-митний контроль осіб, транспортних засобів і вантажів.

- Державна міграційна служба України (ДМС), що також належить до системи МВС, опікується питаннями документування іноземців та осіб без

громадянства, надання статусу біженця чи притулку, міграційного контролю всередині країни. Хоча ДМС безпосередньо не здійснює контроль на кордоні, вона тісно взаємодіє з ДПСУ з питань нелегальної міграції та верифікації документів іноземців. Таким чином, основні силові структури, відповідальні за безпеку кордону – прикордонна служба, армія, контррозвідка, поліція, митниця, міграційні органи – діють у тісній координації між собою згідно з підходом інтегрованого управління кордонами

Окремі аспекти управління кордоном належать до компетенції профільних міністерств і відомств.

- Міністерство внутрішніх справ України забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону (через координацію ДПСУ, Нацгвардії, ДМС, Нацполіції).

- Міністерство закордонних справ України відповідає за міжнародно-правове оформлення державного кордону та транскордонне співробітництво: веде переговори й укладає угоди з суміжними державами про режим кордону, спільний контроль, реадмісію, бере участь у роботі двосторонніх прикордонних комісій.

- Міністерство інфраструктури (від 2023 р. – Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури) опікується розвитком прикордонної інфраструктури – пунктів пропуску, прикордонних авто- та залізничних шляхів, морських портів, аеропортів. Питання розбудови нових пунктів пропуску, розширення їх пропускної спроможності, оснащення сучасними технологіями вирішуються за участю цього міністерства.

- Міністерство фінансів України здійснює загальне керівництво митною справою (Держмитслужба підпорядкована Мінфіну) і фінансує заходи з обладнання пунктів пропуску митним контролем.

- Міністерство охорони здоров'я України та Держпродспоживслужба забезпечують санітарно-епідеміологічний та ветеринарно-фітосанітарний контроль на кордоні: у пунктах пропуску функціонують підрозділи санітарно-карантинного контролю МОЗ та

інспектори Держпродспоживслужби, які перевіряють товари, продукти, тварин на відповідність санітарним нормам. Це набуло особливої актуальності під час пандемії COVID-19, коли МОЗ запроваджував особливі режими на кордоні.

- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та Державна служба з надзвичайних ситуацій теж залучаються до роботи на кордоні в контексті гуманітарної політики – організації пропуску гуманітарних вантажів, забезпечення функціонування гуманітарних коридорів, допомога біженцям і внутрішньо переміщеним особам.

- Міністерство економіки та Міністерство розвитку громад через програми регіонального розвитку сприяють транскордонному співробітництву, створенню спільних з сусідами індустріальних зон, ринків тощо. Отже, інтегроване управління кордонами – це міжсекторальна політика, де поряд із силовими відомствами беруть участь і цивільні міністерства для комплексного вирішення прикордонних питань.

На низовому рівні важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування (обласні, районні ради, ОТГ), на території яких проходить державний кордон. Вони сприяють прикордонним підрозділам у забезпеченні, обміні інформацією, беруть участь у спільних заходах безпеки. Закон дозволяє їм регулювати режим використання земель у прикордонній смузі та контролювати дотримання прикордонного режиму.

Громади особливо зацікавлені у функціонуванні місцевих пунктів пропуску, що впливають на економіку регіону. Наприклад, у Західній Україні місцева влада співфінансує будівництво пунктів пропуску та доріг до них. В умовах війни громади на заході активно працюють з потоком біженців і гуманітарною допомогою, а на сході та півночі – з евакуацією, оборонним облаштуванням і контролем переміщень. Таким чином, місцеве самоврядування доповнює державну систему, реалізуючи принцип багаторівневого управління з урахуванням локальних потреб.

Організаційна структура Державної прикордонної служби України. Як

основний виконавець прикордонної політики, ДПСУ має розгалужену структуру, адаптовану до виконання як правоохоронних, так і оборонних завдань. Центральним органом управління є Адміністрація ДПСУ в м. Києві – головний штаб, що здійснює планування, аналіз та координацію діяльності усіх підрозділів. До складу Адміністрації входять департаменти і управління за функціональними напрямками (охорона державного кордону, оперативно-розшукова діяльність, власна безпека, персонал, ресурсне забезпечення, юридичне, міжнародне співробітництво тощо).

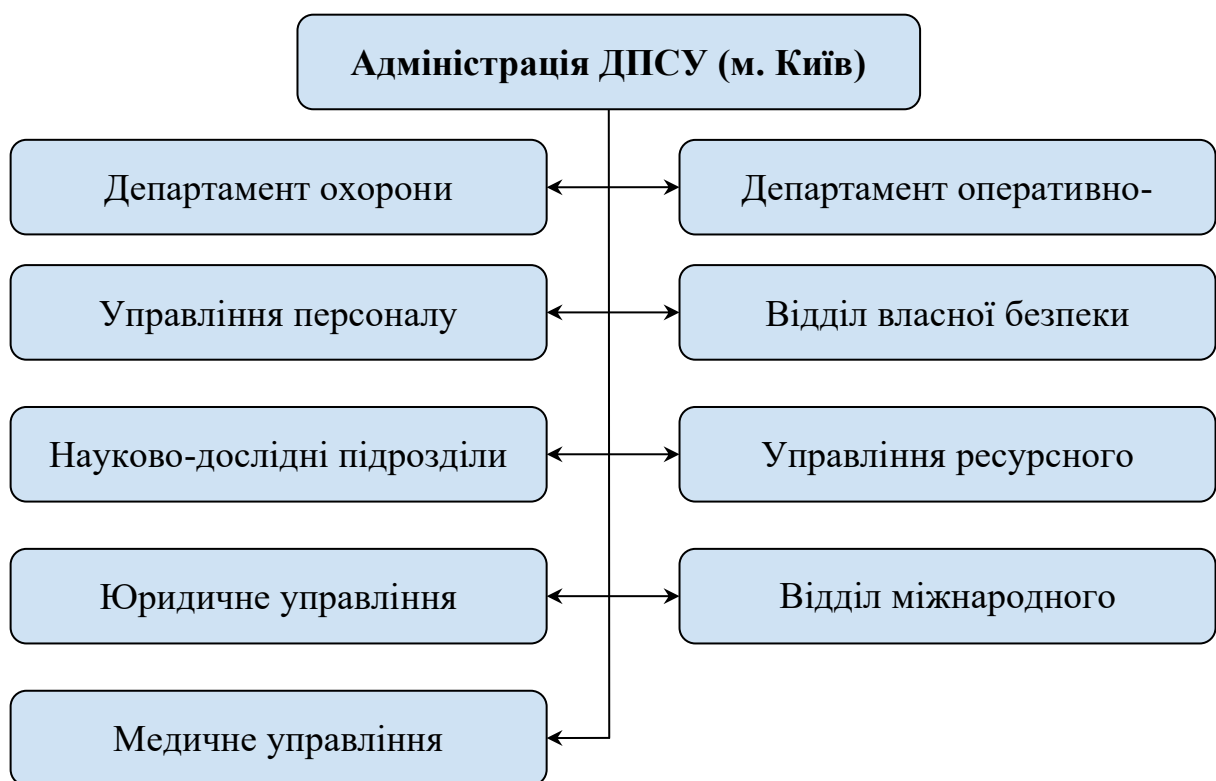


Рисунок 2.1 – Центральний орган управління ДПСУ

Територіально Україна поділена на регіональні управління ДПСУ – наразі їх чотири: Західне (м. Львів), Південне (м. Одеса), Східне (м. Харків) та окреме Регіональне управління морської охорони (м. Одеса). Кожне регіональне управління координує діяльність кількох прикордонних загонів – оперативно-територіальних підрозділів, безпосередньо відповідальних за охорону визначеної ділянки кордону. Наприклад, Західне управління охоплює

Мукачівський, Чопський, Львівський, Луцький, Чернівецький та інші загони на кордоні з ЄС; Південне – загони в Одеській, Херсонській, Миколаївській областях та авіаційну ескадрилью; Східне – загони на ділянці кордону з рф і в прифронтовій зоні (Харківський, Сумський, Чернігівський прикордонні загони тощо). Окремо функціонує Морська охорона ДПСУ, до складу якої входять морські прикордонні загони (Одеса, Маріуполь до 2022 р.), корабельно-катерний склад та Морський навчальний центр.

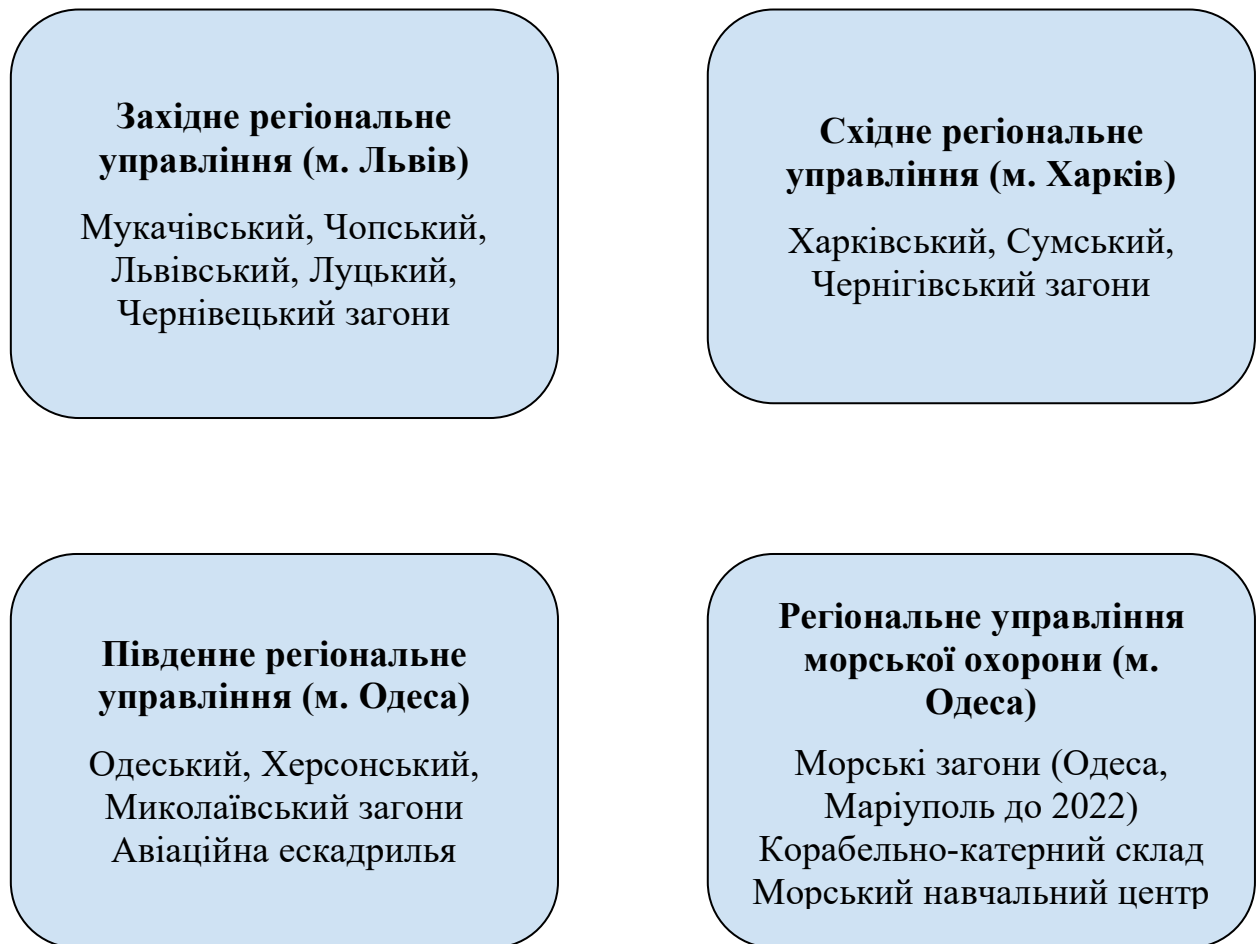


Рисунок 2.2 – Регіональний рівень ДПСУ

Окрім регіональних структур, у підпорядкуванні Центру знаходяться частини центрального підпорядкування – спеціалізовані підрозділи та установи, що мають загальнодержавні функції. Серед них: мобільні сили швидкого реагування (окремі прикордонні комендатури швидкого реагування,

мобільні прикордонні загони), призначені для негайного посилення охорони кордону на загрозливих напрямках або реагування на кризові ситуації. Наприклад, підрозділ спецпризначення «Дозор» (десятий окремий загін оперативного реагування) створений за сприяння іноземних партнерів як елітна частина для найскладніших завдань.

У 2023 році в рамках проєкту «Гвардія наступу» в структурі ДПСУ сформовано штурмові бригади: 15-й мобільний прикордонний загін «Сталевий кордон» та 3-й прикордонний загін «Помста» ім. Є. Пікуса, а у 2024 році – бригади «Гарт» та «Форпост», які укомплектовані добровольцями та призначені для участі у наступальних операціях на рівні з військовими частинами ЗСУ.

До центрального підпорядкування також належать окремі бойові підрозділи на стратегічних напрямках (наприклад, один із прикордонних загонів на півночі для охорони кордону з Білоруссю), авіаційні ескадрильї ДПСУ (в Одесі, Харкові) для повітряного патрулювання та реагування, навчальні заклади (Національна академія ДПСУ ім. Б. Хмельницького в м. Хмельницький; Центр підготовки молодших спеціалістів ім. І. Момота; кінологічний навчальний центр у Великих Мостах та інші), медичні заклади (Центральний клінічний госпіталь ДПСУ, низка клінічних госпіталів і поліклінік у регіонах), науково-дослідні установи, а також підрозділи забезпечення (зв'язку, логістики, ремонтні бази тощо).

Важливо відзначити, що штатна чисельність особового складу ДПСУ перед початком повномасштабної війни становила близько 60 тисяч осіб, з яких 52 тисячі – військовослужбовці (інші – службовці та працівники). В умовах особливого періоду чисельність зросла за рахунок мобілізованих резервістів. У квітні 2024 р. Верховна Рада збільшила граничну чисельність ДПСУ на 15 тисяч і встановила планку до 75 тисяч осіб (у т.ч. 67 тисяч військових) протягом року після завершення воєнного стану. Це рішення покликане забезпечити нарощення бойового компоненту прикордонної служби як складової Сил оборони та готовність повернути під контроль усі

ділянки державного кордону після деокупації територій.

Сучасна структура ДПСУ має парамілітарний характер, поєднуючи функції правоохоронного органу (контроль у пунктах пропуску, поліцейські повноваження) і військового формування (бойові підрозділи, важке озброєння, мобілізаційний резерв). Інші задіяні у прикордонному управлінні органи мають внутрішню структуру, що відповідає їх функціональним ролям:

- Держмитслужба діє через обласні митниці у складі Мінфіну, узгоджені з регіональною мережею ДПСУ.
- ДМС України забезпечує міграційний контроль через регіональні управління.
- СБУ має регіональні відділи контррозвідки й антитерору, що взаємодіють із прикордонниками при перевірці осіб і виявленні загроз.
- ЗСУ організаційно присутні вздовж кордону через відповідні оперативні командування (Північне, Західне, Південне), які координуються з регіональними управліннями ДПСУ.
- Нацполіція через ГУ НПУ в областях залучається до спільних дій проти злочинних груп чи при кризових ситуаціях.

Проаналізована система управління державним кордоном України загалом відповідає основним принципам інтегрованого управління кордонами (Integrated Border Management, IBM), які закріплені у європейській практиці та національних стратегічних документах.

По-перше, принцип узгодженості реалізується через створення механізмів міжвідомчої координації – від Кабінету Міністрів та РНБО до спільних центрів і протоколів на місцях. Політика у сфері кордонів формується комплексно: Стратегія інтегрованого управління кордонами, яку готує МВС і затверджує Президент, визначає сучасний стан, коло суб'єктів і напрями розвитку цієї сфери. Всі залучені органи діють на основі єдиних стратегічних цілей, що мінімізує відомчі протиріччя.

По-друге, дотримується принцип субсидіарності та розподілу компетенцій: кожен рівень – від центрального до місцевого – виконує ті

завдання, які він може найбільш ефективно вирішити. Так, стратегічні рішення (як-то відкриття нового пункту пропуску чи укладення міжнародної угоди) приймаються на найвищому рівні, натомість повсякденне підтримання режиму на місцевому пропусковому пункті або інженерне облаштування кордону доручено місцевим підрозділам і органам влади. Такий розподіл дозволяє уникнути дублювання та бюрократичної надмірності.

По-третє, архітектура має ознаки багаторівневого управління: залучені державні інституції, регіональні органи, органи самоврядування і міжнародні партнери. Примітно, що інтегроване управління кордонами передбачає активну співпрацю не лише «по вертикалі» (центр-регіони-громади), а й «по горизонталі» – через мережеві зв'язки між різними відомствами та країнами.

Українська модель усе більше набуває мережевого характеру взаємодій: інформація циркулює між суб'єктами в режимі реального часу, спільні групи реагування формуються за потребою, відпрацьовані алгоритми взаємодії дозволяють гнучко залучати ресурси різних структур. Це особливо проявилось у 2022 році, коли задля реагування на масову міграцію населення і переміщення військ сусідніх держав всі дотичні служби діяли як єдиний механізм, обмінюючись даними та взаємно підтримуючи операції. В цілому, можна констатувати, що організаційно-інституційна архітектура управління державним кордоном України пройшла шлях від пострадянської моделі прикордонних військ до сучасної інтегрованої системи, сумісної з практиками ЄС та НАТО. Вона стала більш цілісною, гнучкою і стійкою до кризових викликів.

## **2.2 Нормативно-правове забезпечення управління державним кордоном в умовах воєнного стану**

Правову основу системи управління державним кордоном України

становлять положення Конституції України та комплекс спеціальних законів і підзаконних актів. Конституція як акт найвищої юридичної сили закріплює принципи суверенітету й територіальної цілісності: територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною [7]. Охорона державного суверенітету та цілісності, забезпечення національної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи, а правовий режим кордону визначається виключно законами України. На цих конституційних засадах розбудовано галузеве законодавство про державний кордон і прикордонну безпеку.

Базовим актом є Закон України «Про державний кордон України» (1991 р., із подальшими змінами), який визначає саму лінію державного кордону та процедури його встановлення і позначення [12]. Згідно з цим законом, державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України. Він регламентує режими перетинання кордону, прикордонну смугу і контрольовані прикордонні райони, діяльність прикордонних представників та інші питання.

Важливе значення має Закон «Про Державну прикордонну службу України» (2003 р.), що визначає правові основи організації та діяльності ДПСУ, її структуру, завдання та повноваження [45]. Цей закон закріплює, що ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення, який одночасно виконує військові функції з охорони державного кордону і входить до сил безпеки й оборони держави. Зокрема, на ДПСУ покладено стримування та відбиття збройних вторгнень на прикордонних ділянках до розгортання основних сил оборони, охорону суверенних прав України у її територіальних водах та виключній морській економічній зоні, боротьбу з незаконною міграцією, транснаціональною злочинністю тощо.

Окремим спеціальним законом – «Про прикордонний контроль» (2009 р.) – визначено порядок здійснення прикордонного контролю: перевірки документів у пункті пропуску, огляд транспортних засобів і вантажів, процедури першої та другої лінії контролю, а також взаємодію

прикордонників з митними та іншими органами при пропуску через кордон [12]. Закон «Про державний кордон» доповнює ці норми, встановлюючи правила прикордонного режиму – зокрема, порядок в'їзду й перебування осіб у прикордонній смузі, плавання малих суден у прикордонних водах тощо [12].

Суттєву роль у прикордонній безпеці відіграють закони суміжних сфер – «Про національну безпеку України» (2018 р.) та «Про оборону України», які визначають структуру сектору безпеки і оборони [15]. Закон про нацбезпеку прямо відносить Державну прикордонну службу до складу сил безпеки і оборони, підтверджуючи її місце у загальнодержавній системі забезпечення суверенітету [14].

Закон «Про боротьбу з тероризмом» та інші акти також стосуються питань охорони кордону (скажімо, у частині протидії проникненню терористичних груп через кордон) [11].

Окремо слід назвати Закон «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р., із змінами), що визначає особливі правові механізми в разі введення воєнного стану, у тому числі можливість обмеження свободи пересування, встановлення особливого режиму перетину державного кордону, залучення військового командування до охорони кордону тощо [17]. Важливими є й закони «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про військово-цивільні адміністрації», які в умовах війни впливають на управління прикордонними територіями.

Підзаконні нормативні акти деталізують виконання цих законів. Президент України як Верховний Головнокомандувач видає укази з питань прикордонної безпеки. Зокрема, Указ №64/2022 про введення воєнного стану від 24.02.2022 р. надав Генеральному штабу ЗСУ та іншим військовим командуванням широкі повноваження щодо координації оборони, у тому числі на державному кордоні.

На підставі рішень Ради національної безпеки і оборони Президент може вводити в дію додаткові заходи: наприклад, рішення РНБО від 10.07.2017 р. щодо посилення контролю за в'їздом/виїздом іноземців (введення

біометричного контролю) було впроваджено Указом Президента №256/2017

Кабінет Міністрів України ухвалює постанови і розпорядження, що безпосередньо регулюють порядок перетину кордону та функціонування пунктів пропуску. Зокрема, постановою №57 від 27.01.1995 р. затверджено Правила перетинання державного кордону громадянами України, які неодноразово оновлювалися. Ці правила визначають необхідні документи для виїзду за кордон, процедури прикордонного контролю та випадки, коли у виїзді може бути відмовлено. Крім того, існує Положення про прикордонний режим (затверджене постановою КМУ №1147 від 27.07.1998 р.), яке встановлює режимні обмеження у прикордонній смузі та контрольованих районах – наприклад, щодо порядку перебування громадян, використання транспорту, проведення господарської діяльності поблизу кордону. У 2023–2024 роках до цього Положення внесено зміни у зв'язку з війною, про які йтиметься далі. На рівні відомств Міністерство внутрішніх справ і Адміністрація ДПСУ видають накази, інструкції та правила, що стосуються служби на кордоні (наприклад, Інструкція про порядок застосування зброї прикордонниками, Порядок взаємодії ДПСУ з митницею, тощо).

Не менш важливим компонентом нормативної бази є міжнародні договори та угоди, сторонами яких є Україна. По-перше, це двосторонні договори із суміжними державами про режим державного кордону, співробітництво прикордонних служб, боротьбу з контрабандою та нелегальною міграцією. Зокрема, з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією укладені угоди про спільний прикордонний контроль та обмін інформацією; з Молдовою діє угода про спільне патрулювання і ЄС продовжує роботу Місії EUBAM на молдовсько-українському кордоні (включно з Придністровською ділянкою) до 2025 року [39].

З країнами ЄС реалізовано угоди про реадмісію (повернення нелегальних мігрантів) та про місцевий прикордонний рух (мале прикордонне пересування з Польщею та Угорщиною до 2016 р.). По-друге, існують багатосторонні договори за участю України: приміром, Угода про

співробітництво держав – учасниць СНД у охороні зовнішніх кордонів (1992 р.) та інші акти Співдружності, які до 2014 р. частково застосовувалися, а нині де-факто втратили актуальність через агресію рф.

Україна є учасницею ключових конвенцій ООН у сфері протидії транснаціональній злочинності – зокрема, Палермської конвенції 2000 р. і Протоколів про торгівлю людьми та нелегальну міграцію – що зобов’язує імплементувати відповідні норми у внутрішнє законодавство, в тому числі щодо співпраці прикордонних органів з правоохоронцями інших країн. Особливо слід наголосити на міжнародних зобов’язаннях України в рамках євроінтеграції. Угода про асоціацію Україна–ЄС (ст. 16, 19, 404–405) передбачає впровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, ефективного міграційного менеджменту та спрощення законного руху через кордон [25].

Виконуючи План дій візової лібералізації, Україна ще до 2017 р. вдосконалила законодавство про притулок і прикордонний контроль, а також розробила Стратегію інтегрованого управління кордонами (ІУК). Цю Стратегію схвалено Розпорядженням КМУ №687-р від 24.07.2019 р. (із оновленнями 2021, 2023 рр.) на період до 2025 року. У ній інтегроване управління визначено як скоординована діяльність компетентних органів, спрямована на баланс між належною прикордонною безпекою та відкритістю кордонів для законних подорожей і співробітництва [20]. Суб’єктами ІУК названо всі основні відомства, дотичні до кордону (ДПСУ, митницю, ДМС, МВС, Нацполіцію, Нацгвардію, ЗСУ, СБУ, прикордонні служби суміжних країн тощо).

В рамках реалізації Стратегії діяв План заходів на 2020–2022 роки, а нині впроваджується наступний план (2023–2025). Також затверджено спеціальну Стратегію забезпечення державної безпеки (схвалена рішенням РНБО від 30.12.2021, уведена в дію Указом Президента №56/2022) – документ стратегічного рівня, що в розділі про прикордонну безпеку передбачає імплементацію європейських стандартів, скоординовану діяльність органів та

розвиток системи інтегрованого управління кордонами [19]. Таким чином, національна нормативна база поступово наповнюється нормами, гармонізованими з підходами ЄС і НАТО, що спрямовані на одночасний захист кордону і забезпечення законного транскордонного руху осіб та товарів.

Повномасштабна агресія Російської Федерації проти України, що почалася 24 лютого 2022 року, поставила систему прикордонного контролю в надзвичайні умови. Запровадження правового режиму воєнного стану одразу позначилося на порядку перетину державного кордону, розподілі повноважень між відомствами і застосуванні режимних обмежень.

Відповідно до Указу Президента №64/2022 та затверджувального Закону України, на період воєнного стану було тимчасово обмежено виїзд з України окремих категорій громадян. Зокрема, громадянам України чоловічої статі віком від 18 до 60 років заборонено залишати країну протягом дії воєнного стану (за винятком встановлених випадків). Ця норма пов'язана з оголошеною загальною мобілізацією: чоловіки призовного віку мають залишатися на території держави, за винятком осіб, які не підлягають призову або отримали спеціальний дозвіл на виїзд.

Кабінет Міністрів конкретизував перелік виняткових категорій, яким дозволено перетин кордону: це, зокрема, особи з інвалідністю, особи, які супроводжують дітей або інвалідів, багатодітні батьки, тимчасово непридатні до військової служби, водії та волонтери, що перевозять гуманітарну допомогу, спортсмени і працівники транспорту, деякі інші.

Урядовою постановою №69 від 27.01.2023 р. ці категорії були розширені та уточнені, а у 2023–2025 рр. внесено додаткові зміни (зокрема, з січня 2023 р. дозволено виїзд студентів-чоловіків 18–23 років, які навчаються за кордоном). Таким чином, воєнний стан де-факто призупинив конституційне право на вільний виїзд з України для більшості військовозобов'язаних чоловіків, що є безпрецедентним обмеженням свободи пересування, продиктованим потребами оборони держави. Одночасно було спрощено

пропуск через кордон для інших груп: у перші місяці війни понад 7,7 млн українських громадян, переважно жінок і дітей, перетнули західний кордон як біженці, і прикордонні служби разом з колегами з ЄС запровадили прискорені процедури пропуску та розмежування потоків біженців і звичайних подорожуючих.

Воєнний стан суттєво змінив і розподіл повноважень на самому кордоні. До вторгнення основну роль у забезпеченні режиму на державному кордоні та в пунктах пропуску відігравала Держприкордонслужба (за взаємодії з митницею, Нацполіцією, СБУ тощо). Однак з початком бойових дій багато прикордонних підрозділів фактично стали складовою оборонних сил на рівні з підрозділами ЗСУ.

Відповідно до Закону «Про оборону України» та воєнних планів, у разі збройного нападу ДПСУ здійснює прикриття державного кордону до розгортання військ і входить до складу угруповань сил оборони на загрозливих напрямках. Так, з першого дня вторгнення підрозділи ДПСУ у взаємодії з ЗСУ стримували противника на північних рубежах (Чернігівщина, Сумщина, Київщина), зазнали атак і блокад на сході та півдні (оборона острова Зміїний, Маріуполя тощо). Для правового оформлення такої інтеграції було здійснено низку заходів.

На підставі законів про воєнний стан та про нацбезпеку, рішенням Головнокомандувача ЗСУ низку прикордонних комендатур підпорядковано відповідним військовим командуванням оперативних напрямків. Надалі законодавці імплементували досвід першого року війни в нормативні акти: так, у лютому 2023 року до Закону «Про державний кордон України» додано статті 27-2 і 27-3, які детально регламентують механізм спільних дій ДПСУ та Збройних Сил.

Згідно зі ст.27-2, у разі різкого загострення обстановки на кордоні в мирний час – збройних чи інших провокацій, масового прориву мігрантів тощо – Держприкордонслужба здійснює посилення охорони кордону, а до цих заходів можуть оперативно залучатися підрозділи ЗСУ шляхом передачі їх в

підпорядкування ДПСУ (за рішенням Головнокомандувача на пропозицію Міністра внутрішніх справ). Водночас прямо визначено, що військові, залучені до посилення охорони кордону, не здійснюють самостійно прикордонного контролю чи пропускних процедур, а діють спільно з прикордонниками поза пунктами пропуску – патрулюють «зелену» ділянку, прикривають небезпечні напрямки, затримують диверсійні групи ворога тощо.

Окремо стаття 27-2 дозволяє за рішенням МВС залучати до таких дій підрозділи Національної гвардії України, а Національній поліції координувати зусилля з охорони порядку в прикордонних районах. Нові положення про «прикриття державного кордону України» (ст.27-3) передбачають, що у воєнний час розгортання бойових дій безпосередньо в прикордонній смузі здійснюється силами ЗСУ та інших військових формувань за стратегічним планом відсічі агресії. Фактично законодавство тепер розрізняє два режими: охорону кордону в мирний час (пріоритет ДПСУ) і прикриття кордону у війні (пріоритет ЗСУ), що відповідає стандартам НАТО щодо розподілу функцій між прикордонниками та армією.

В умовах воєнного стану розширено права і засоби, якими можуть діяти прикордонники. Зокрема, на підставі Закону «Про ДПСУ» наказами МВС визначено порядок застосування персоналом Держприкордонслужби вогнепальної зброї, бойової техніки та спецзасобів у бойових обставинах. Правовий режим воєнного стану фактично зняв ряд обмежень, притаманних мирному часу: прикордонні наряди отримали право відкривати вогонь на ураження проти збройних агресорів без попередження (що раніше було допустимо лише проти озброєних порушників кордону за певних умов). В прикордонних районах запроваджено посилені заходи контррозвідального режиму: встановлено комендантську годину, режим світломаскування, заборонено відеозйомку позицій та інших об'єктів поблизу кордону, впроваджено систему перепусток.

Ще в перші дні війни уряд ухвалив рішення про повне закриття низки пунктів пропуску через державний кордон. Розпорядженням КМУ №188-р від

26.02.2022 р. тимчасово закрито з нуля годин 28 лютого 2022 року всі пункти пропуску і пункти контролю на ділянках кордону з рф, Республікою Білорусь та з невизнаним Придністров'ям (Молдова).

Фактично з кінця лютого 2022 р. повністю припинено будь-яке сполучення через кордони України з країною-агресором і її союзником: припинили роботу 32 пункти пропуску на українсько-російському та 16 пунктів на українсько-білоруському кордоні (крім пропуску громадян України, які поверталися на Батьківщину, що здійснювався під контролем ДПСУ згідно з п.3 розпорядження). Також було закрито прикордонні пункти на придністровській ділянці (Кордон з Молдовою в межах невизнаної ПМР), щоб унеможливити провокації з того напрямку.

Крім того, у травні 2022 р. наказом Міністерства інфраструктури №256 офіційно закрито для судноплавства морські порти Бердянськ, Маріуполь (Азовське узбережжя), Херсон і Скадовськ (Чорне море) до відновлення контролю над цими територіями, оскільки ці порти були захоплені ворогом або знаходилися в зоні бойових дій. Таким чином, нормативно була зафіксована повна блокада морського сполучення з окупованими портами. Україна також офіційно закрила повітряний простір для цивільної авіації з 24.02.2022, і досі діє заборона на польоти над усією територією країни (крім військових та гуманітарних). Це відповідає вимогам ІКАО щодо безпеки польотів в умовах війни.

Окремо слід розглянути режимні обмеження у прикордонній смузі, які посилювалися з міркувань воєнної безпеки. Ще наприкінці 2021 року уряд постановою №1455 визначив порядок обмеження свободи пересування громадян у разі воєнного стану, а в березні 2022-го МВС та ДПСУ спільно запровадили вимогу, що для перебування у прикордонній місцевості потрібен спеціальний дозвіл. У квітні 2022 р. наказом МВС №251 внесено зміни до Положення про прикордонний режим: запроваджено перепустки для в'їзду, перебування та проживання у прикордонній смузі.

Якщо раніше такі перепустки були потрібні лише у 30-кілометровій зоні

на окремих ділянках, то тепер вимогу поширено на всю прикордонну смугу вздовж державного кордону (за винятком територій, де тривають бойові дії або окуповані, куди доступ і так заборонений). Громадяни України, які постійно проживають у прикордонній смузі, отримують перепустки автоматично, а от сторонні особи зобов'язані завчасно звернутися до органів ДПСУ за дозволом.

При перетині блокпостів у межах прикордонного району чоловіки 18–60 років додатково мають пред'явити військово-обліковий документ, що дозволяє контролювати переміщення військовозобов'язаних. Такі заходи ускладнили життя місцевого населення (як зазначає Омбудсман, надходили численні звернення про проблеми з пересуванням через новий перепустковий режим). Водночас, ці обмеження мають на меті унеможливити неконтрольоване проникнення диверсантів, навідників чи колаборантів у прикордонні громади, а також посилити охорону тилу військ.

Правова основа управління державним кордоном України являє собою комплексну, багаторівневу систему, що поєднує положення Конституції, спеціальних законів, підзаконних актів, міжнародних договорів та стратегічних документів. У мирний час вона забезпечує баланс між безпекою кордону та відкритістю для легітимного транскордонного руху, спираючись на європейські стандарти інтегрованого управління. У межах євроінтеграційного курсу Україна імплементує положення Угоди про асоціацію з ЄС, Стратегії ІУК та суміжного законодавства, адаптуючи підходи до сучасних викликів.

Разом з тим, у відповідь на повномасштабну збройну агресію РФ, нормативна база була оперативно трансформована з урахуванням потреб воєнного стану: розширено повноваження прикордонників, підвищено рівень взаємодії з ЗСУ, посилено режимні обмеження, змінено порядок перетину кордону та призупинено дію низки свобод. Така адаптація свідчить про здатність правового регулювання швидко реагувати на загрози, водночас зберігаючи основу інтеграційної логіки управління кордоном.

### **2.3. Проблеми та дисфункції системи управління державним кордоном України**

Масштабні виклики останніх років висвітлили як сильні сторони, так і недоліки чинної нормативної бази у сфері управління державним кордоном. Позитивним є те, що Україна загалом має розвинений комплекс законодавчих актів, які охоплюють основні аспекти прикордонної діяльності – від визначення кордону і статусу прикордонників до процедур контролю та взаємодії з суміжними державами. Особливо слід відзначити прогрес у наближенні законодавства до європейських стандартів інтегрованого управління кордонами.

Прийняття в 2018 р. нового закону про національну безпеку та подальше затвердження Державної стратегії інтегрованого управління кордонами (2019) заклали інституційну та нормативну основу для міжвідомчої координації на кордоні. Вперше до розробки цієї стратегії були залучені усі зацікавлені органи – не лише прикордонна і митна служби, а й Державна міграційна служба, Нацполіція, Нацгвардія, Держпродспоживслужба та ін., завдяки чому ще на етапі планування забезпечено узгодженість їх дій. Це повністю відповідає підходам ЄС, де ІВМ передбачає координацію всіх служб, що працюють на кордоні, а також тісне міжнародне співробітництво [24].

Українське законодавство нині визначає механізми такої координації: наприклад, ст.27-1 Закону «Про державний кордон» регулює взаємодію ДПСУ з митними органами та іншими службами, спільні огляди в пунктах пропуску тощо [12]. Ряд спільних наказів ДПСУ і Держмитслужби у 2020–2021 рр. впровадили принцип єдиної зупинки та обміну даними, що зменшує дублювання контролю. На практиці це дало позитивні результати: за даними ЄС, час проходження прикордонно-митних формальностей на кордоні з ЄС поступово скоротився, а культура обслуговування громадян підвищилася.

Водночас, нормативне забезпечення інтегрованого менеджменту поки

що не можна вважати цілком досконалим. Залишається проблема фрагментарності та колізій у законодавстві. Чимало норм розпорошено по різних актах, які не завжди узгоджені між собою. Приміром, питання прикордонного контролю паралельно врегульовані Законом «Про прикордонний контроль» і положеннями Закону «Про державний кордон» (ст.9–12), що може породжувати дублювання.

Деякі застарілі положення, що лишилися з 90-х років, не враховують сучасних реалій. Так, Закон 1991 р. про кордон згадує «прикордонні війська» та «комендатури» (терміни, які вже не використовуються після створення ДПСУ), хоча в новіших редакціях більшість таких термінів замінено. Інший приклад – питання тимчасово окупованих територій: після 2014 р. поява неконтрольованих ділянок кордону (у Криму та на Донбасі) не була одразу врегульована базовим законом. Лише у 2018 р. Закон «Про особливості державної політики з відновлення суверенітету...» визначив, що лінія зіткнення на Донбасі не є державним кордоном, а кордон з рф на окупованих ділянках юридично не змінений [16]. Проте спеціального механізму правового оформлення «розриву» кордону досі немає – ці питання регулюються переважно підзаконними актами (наказами штабу ООС/Операції Об'єднаних Сил, а тепер – командування Об'єднаних сил оборони).

Існують також колізії щодо повноважень різних відомств у сфері охорони кордону. Попри декларовану координацію, законодавчо не до кінця виписано механізми розв'язання конфліктів між, скажімо, прикордонниками і митниками або прикордонниками і Нацполіцією в прикордонних районах. Закон «Про ДПСУ» визначає, що Держприкордонслужба координується МВС, але водночас виконує завдання в інтересах оборони і підпорядковується безпосередньо Головнокомандувачу ЗСУ у воєнний час – така подвійна субординація потенційно створює ризики неузгодженості. Проте останні зміни (як-от ст.27-2 закону про кордон) якраз спрямовані зняти ці питання, розмежувавши сфери відповідальності.

З точки зору відповідності європейським і міжнародним стандартам,

українське законодавство зробило значний крок уперед, але деякі проблеми залишаються. Зокрема, стандарти ЄС акцентують на дотриманні прав людини на кордоні – право шукачів притулку на доступ до процедур, гуманного поводження з мігрантами, недопущенні дискримінації. В Україні базові гарантії прописані (Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» 2011 р., інструкції ДПСУ щодо реєстрації клопотань про притулок), однак правозахисники вказують на окремі випадки відмов прикордонників прийняти заяви від іноземців на кордоні або «виштовхування» нелегалів назад за кордон без належної процедури (так звані push-backs).

Особливо це стосується ситуацій на кордоні з Білоруссю та рф, коли під прикриттям воєнних дій могли приходити як реальні біженці (наприклад, громадяни рф, що тікали від мобілізації чи переслідувань), так і потенційні ворожі агенти. Нормативна база не має окремих процедур на випадок масового напливу прохачів притулку, спричиненого гібридними діями сусідньої держави. Для ЄС така ситуація не нова (криза 2021 р. на кордоні з Білоруссю), тому їхнє законодавство передбачає можливість тимчасового призупинення звичайного порядку розгляду притулку на користь прискорених процедур на кордоні. В Україні ж це питання поки що не врегульовано спеціальним актом – покладаються на діючі норми, які розраховані на поодинокі випадки, а не на масове використання міграції як зброї.

З іншого боку, норми кримінального та адміністративного права адаптовано до новітніх загроз. Ще 2018 року Кримінальний кодекс України було доповнено ст.332-2, що передбачає покарання за незаконне перетинання державного кордону з метою заподіяння шкоди державі, або представниками збройних сил держави-агресора, або особами, яким заборонено в'їзд в Україну [22]. Тобто, якщо раніше сам факт нелегального перетину розглядався лише як адміністративне правопорушення, то відтоді проникнення агентів чи військових рф класифікується як кримінальний злочин (карається позбавленням волі до 3 років, а за обтяжливих обставин – до 8 років). Ця зміна була реакцією на гібридні загрози 2014–2018 рр., коли фіксувалися випадки

диверсантів і розвідників, що незаконно перетинали кордон. Після 24 лютого 2022 р. актуальність норми зросла – за даними ДПСУ, лише за перші місяці війни було відкрито десятки кримінальних проваджень за ст.332-2 щодо осіб, що намагалися проникнути з території Білорусі чи рф поза пунктами пропуску.

Щодо здатності нормативної бази реагувати на комплексні гібридні загрози, слід визнати, що поточне законодавство все ще носить переважно реактивний характер. Воно добре описує дії держави в разі відкритої агресії (воєнний стан, мобілізація, залучення армії), але менш системно – у випадках «сірих зон» між миром і війною. Наприклад, на початку осені 2021 р., коли на кордонах Польщі, Литви, Латвії розгорталася міграційна криза, Україна теж поспішно укріплювала кордон з Білоруссю інженерними загородженнями та нарощувала присутність військ територіальної оборони. Проте законодавчо не було впроваджено надзвичайного стану чи іншого режиму (що і не вимагалось, оскільки криза не переросла у реальне проривання кордону). У таких випадках наші прикордонники діють у рамках звичайних повноважень, які можуть виявитися недостатніми, якщо гібридна атака посилиться. Новоприйнята ст.27-2 Закону про кордон частково закриває цю прогалину, дозволяючи ще «в мирний час» застосувати посилені заходи охорони кордону та навіть залучити ЗСУ при загрозі масових провокацій чи прориву. Але реалізація цієї норми потребує підготовлених планів і злагодженості різних структур, що виходить за межі суто нормативного аспекту.

Ще один критичний момент – цілісність і прозорість нормативно-правового поля. Наразі суб'єкти прикордонної безпеки керуються великим масивом нормативних актів різного рівня. Деякі з них застарілі або малодоступні широкому загалу (наприклад, низка міжвідомчих наказів під грифом ДСК). Це ускладнює громадянам розуміння своїх прав та обов'язків на кордоні.

Скажімо, протягом 2022–2023 років умови виїзду чоловіків за кордон змінювалися кілька разів постановами уряду, що викликало інформаційну плутанину і появу чуток. На вебсайті Держприкордонслужби доводилося

регулярно публікувати роз'яснення, кого «випускають», а кого ні. Це свідчить про певну фрагментарність регулювання: хоча загальні засади визначені законом про воєнний стан, деталі прописані у багатьох розпорядженнях і рішеннях, які потребують узгодження. В ідеалі, для прозорості слід кодифікувати основні норми в єдиному Прикордонному кодексі чи оновленому комплексному законі – поки ж маємо дещо розпорошену картину.

На основі попереднього аналізу і досвіду функціонування прикордонного менеджменту в умовах війни, ідентифіковано ключові проблеми та дисфункції системи управління державним кордоном України. Нижче вони класифіковані за основними блоками (рис. 2.3).



Рисунок 2.3 - Проблеми інтегрованого управління державним кордоном України

Система управління кордонами України характеризується

фрагментованістю повноважень і дублюванням функцій: ДПСУ, митниця, Нацполіція, СБУ, санітарні служби діють паралельно, що призводить до бюрократичних затримок та неузгоджених дій [28].

Слабка міжвідомча координація, попри наявність Стратегії ІУК, обмежує оперативний обмін інформацією та ефективне реагування на загрози. Деякі підрозділи перевантажені, зокрема прикордонники, які виконують і бойові, і контрольні функції, тоді як інші ланки недостатньо залучені.

Централізована модель управління уповільнює ухвалення рішень на місцях, а місцеві громади не інтегровані в систему належним чином. Такий дисбаланс послаблює прикордонну безпеку: міжвідомчі «розриви» можуть бути використані противником або злочинцями для проникнення, контрабанди чи дестабілізації.

Нормативна база у сфері державного кордону України є фрагментарною, з колізіями та застарілими нормами. Відсутність єдиного кодифікованого акту ускладнює правозастосування, а чинні закони часто дублюють або суперечать один одному. Законодавство недостатньо адаптоване до умов воєнного стану та гібридних загроз: рішення щодо виїзду громадян ухвалювались із запізненням, механізми реагування на масові потоки біженців та нові загрози, як-от кібератаки чи контрабанда, не були належно врегульовані [6].

Законодавство також лише частково узгоджене зі стандартами ЄС, зокрема відсутня система API/PNR для пасажирських авіап перевезень, що знижує ефективність контролю. Відсутність демаркації кордону з РФ створює правові невизначеності. Ці недоліки послаблюють прикордонну безпеку, обмежуючи здатність органів діяти оперативно й ефективно, а також підривають довіру міжнародних партнерів.

Хронічне недофінансування сфери прикордонної безпеки уповільнює модернізацію інфраструктури та технічного забезпечення, змушуючи покладатися на міжнародну допомогу (ЄС, США). Війна посилила потребу у зміцненні північного кордону й логістики на заході, однак державних ресурсів часто недостатньо. Це створює розрив між необхідним рівнем контролю та

фактичними можливостями.

Ресурси розподілялися нерівномірно: до 2022 року пріоритет мали західний і морський кордони, тоді як схід і північ виявились неготовими до вторгнення. Бойові дії закрили половину пунктів пропуску, перенавантаживши західні переходи. Зокрема, у 2023 р. черги з вантажівок на кордоні з Польщею сягали десятків кілометрів, що спричинило логістичний колапс і затримки оформлення.

Матеріальна база КПП часто застаріла: не вистачає смуг руху, сучасних сканерів, приміщень. Війна зруйнувала інфраструктуру на сході, півдні та півночі, а решта КПП працюють з перевантаженням. Фортифікаційні споруди та моніторингові системи почали масово будуватись лише після вторгнення.

Брак фінансів знижує боєздатність прикордонників: відсутні сенсори, дрони, справна техніка. Недосконала інфраструктура сприяє проривам, контрабанді й дестабілізації. Вразливість кордону стає викликом не лише для безпеки, а й для економіки – затримки торгівлі, зростання тіньових потоків та недоотримання платежів. Без суттєвого зміцнення ресурсної бази ефективно управління кордоном неможливе.

Рівень цифровізації прикордонної системи залишається недостатнім. Незважаючи на впровадження електронних сервісів (e-Cerha, онлайн-декларування), багато процедур оформлення й обміну інформацією між ДПСУ, Митницею, СБУ та іншими службами досі частково паперові й неавтоматизовані. Обмежена інтеграція баз даних уповільнює перевірки й збільшує ризик пропуску правопорушників. Автоматизований обмін інформацією, що лише частково впроваджений, є критичною умовою підвищення безпеки та швидкості пропуску.

Система аналітики ризиків не повністю ефективна: значна частина рішень залежить від людини, а не від ІТ-рішень. Через фрагментацію даних прикордонники не завжди вчасно отримують інформацію про осіб у розшуку чи ризикові вантажі. Початок створення національного координаційного центру ІУК і обміну аналітикою з ЄС – позитивний крок, але проблема

залишається актуальною.

Контроль на важкодоступних ділянках кордону ускладнюється через брак технологічного оснащення (камер, сенсорів, дронів), а частину техніки знищено ворогом. Кіберзагрози вийшли на передній план: у перші дні війни російські хакери атакували прикордонні IT-системи, прагнучи зірвати оформлення біженців. Це виявило вразливість цифрової інфраструктури прикордонної безпеки.

Технологічне відставання знижує ефективність охорони кордону: неінтегровані дані, слабка аналітика і вразливість до кіберударів унеможливають своєчасне реагування на загрози. В умовах війни це створює ризики прориву диверсантів, збоїв в евакуації, гуманітарних криз і дестабілізації. Модернізація IT-інфраструктури та посилення кіберзахисту – ключ до підвищення стійкості системи управління кордоном.

Війна загострила кадровий дефіцит у ДПСУ: багато прикордонників загинули або були поранені, а навантаження зросло через нові функції, зокрема боротьбу з ухиленням від мобілізації. З 2022 року затримано понад 16,5 тис. ухиянтів на пунктах пропуску, сформовано оперативні групи для боротьби з нелегальним трафіком. У 2024 році ухвалено рішення збільшити штат ДПСУ до 75 тис., але вже зараз підрозділи відчувають брак досвідченого персоналу.

Тривала служба у воєнних умовах призводить до вигорання: прикордонники працюють у стресі, на межі фізичних і моральних сил [41]. Це спричиняє збої в роботі, жорстке поводження із затриманими, а також корупційні інциденти – зафіксовано випадки продажу незаконного перетину кордону. Виснаження і низька мотивація підвищують ризики порушень безпеки.

Підготовка кадрів не встигає за потребами: навчальні центри перевантажені, матеріальна база застаріла, програми потребують оновлення з урахуванням сучасних загроз (дрони, IT-безпека). Міжнародні партнери (FRONTEX, EUAM) проводять тренінги, але масштаб потреб перевищує

наявні ресурси. Без чітких перспектив кар'єрного росту служба ризикує втратити талановитих працівників.

Кадрова криза безпосередньо підриває прикордонну безпеку: знижується пильність, зростає вразливість до корупції, не всі ділянки контролюються належно. Це створює можливості для прориву диверсійних груп, контрабанди та дестабілізації. Інвестиції в підготовку і мотивацію персоналу – ключова умова надійної охорони державного кордону.

В Україні довго бракувало стратегічного бачення прикордонної політики. До 2022 року основна увага зосереджувалась на євроінтеграції, тоді як військові загрози ігнорувалися. Повномасштабна війна оголила цю прогалину – заходи безпеки впроваджувалися запізно, без випереджального планування. Стратегія ІУК досі в розробці, а пріоритети не завжди узгоджувались із загальнонаціональною безпековою політикою.

Політичні зміни впливають на сталість прикордонної політики: змінюються керівники, переглядаються підходи, реформи залишаються незавершеними. Відсутні механізми координації, незалежні від персоналій, що ускладнює впровадження довготривалих проєктів.

Прикордонна політика також слабо інтегрована в безпекову й зовнішню політику. До 2014 року прикордонна служба не розглядалась як елемент оборони, а боротьба з контрабандою сприймалась як економічна, а не безпекова загроза.

Нестійка стратегія, залежність від політичних циклів і відсутність інтеграції з оборонною політикою роблять кордони вразливими. Це створює загрози як для національної безпеки, так і для міжнародної довіри до України.

Наведені нижче приклади конкретних ситуацій наочно демонструють, як структурні, нормативні, кадрові й технологічні проблеми у сфері прикордонної безпеки України виливаються в практичні наслідки. Вони підтверджують, що виклики на кордоні не є суто теоретичними – вони щодня проявляються у вигляді криз, зловживань, загроз безпеці та репутаційних втрат. У кожному випадку можна простежити причинно-наслідковий зв'язок

між системними вадами – такими як брак ресурсів, відсутність стратегічного планування, низький рівень цифровізації чи кадрові проблеми – і фактичними провалами в управлінні кордоном.

1. Логістична криза на західному кордоні (2022–2023). Після закриття морських шляхів та частини сухопутних кордонів, вся вага експорту й імпорту лягла на перехід Україна–ЄС. Восени 2023 р. на кордоні з Польщею вибухнула транспортна криза: утворилися кілометрові черги вантажівок (до 3 000 фур, черга ~30 км) з часом очікування до 7–12 діб. Польські перевізники навіть вдалися до блокади кордону, протестуючи проти ситуації. Вони заявляли про корупцію та низьку пропускну спроможність на українській стороні (наводилися випадки, коли оформляли лише 2 вантажівки на годину). Це наочно продемонструвало інституційні і ресурсні проблеми: слабку координацію між митниками і прикордонниками, нестачу персоналу та сканерів для швидкого огляду, застарілі процедури, що не впоралися з підвищеним потоком. Криза завдала економічних збитків і напружила відносини з сусідом, ставши уроком щодо необхідності реформ (впровадження електронної черги, спільного контролю, посилення інфраструктури).

2. Контрабандно-диверсійні схеми на сході (до 2022 р.). У прикордонних районах Луганщини до великої війни процвітала контрабанда пального та товарів за змовчуванням російських і українських корумпованих елементів. Сміт Мілове, розділене кордоном навпіл з РФ, було відоме каналами перевезення пального: російські бензовози щодня нелегально перетинали кордон, везучи пальне до України. Російська ФСБ свідомо покривала ці потоки, використовуючи їх для вербування агентів та збору інформації. Коли у 2021 р. новий начальник місцевого прикордонного підрозділу взявся ламати ці схеми (вимагав проходити чергу та перевірку всіх підряд, не брав хабарів), на нього чинили тиск як місцеві ділки, так і фактично російська сторона. Цей випадок ілюструє гібридну загрозу: під виглядом звичайної контрабанди противник вибудовував агентурну мережу в прикордонні. Кульмінацією стало

те, що 24 лютого 2022 р. саме через цю ділянку російські ДРГ проникли першими – о 3:35 ночі вони перейшли кордон, убили українського прикордонника Дениса Ткача в Зоринівці і відкрили шлях основним силам ворога. Таким чином, нехтування локальними контрабандними «дрібницями» обернулося серйозною дірою в обороні.

3. Спроби нелегального виїзду ухилянтів і діяльність «переправників» (2022–2025). Запроваджена за війни заборона на виїзд чоловіків 18–60 років породила тіньовий бізнес: за великі гроші (\$5–15 тис.) ділки організують нелегальні перетини кордону через важкодоступні ділянки або за підробленими документами. На Закарпатті, Буковині та інших прикордонних регіонах виникли цілі мережі, що переправляли військовозобов'язаних в Румунію, Угорщину, Молдову. Нерідко цим займаються організовані групи, використовуючи місцевих провідників, знаючи «стежки» в горах чи плавзасоби на річках. Українські прикордонники фактично ведуть новий фронт боротьби – щодня затримують порушників на зеленому кордоні (за даними, майже щодоби ловлять кілька десятків людей). Проте проблема набула таких масштабів, що вимагає комплексного вирішення: від посилення кримінальної відповідальності до розвитку економічних стимулів, аби зняти мотивацію тікати. Ця ситуація оголила кадрові і технологічні виклики: доводиться патрулювати розлогі важкопрохідні зони, застосовувати тепловізори, дрони, службових собак, а людей все одно бракує. Також сплив і корупційний аспект – декілька прикордонників різних рівнів були викриті на сприянні незаконному виїзду (пропускали за хабар або «зливали» інформацію про графік патрулів). Все це підриває довіру до системи і потребує негайних інституційних рішень.

4. Затримки з імплементацією міжнародних зобов'язань. Україна декларує відданість європейським стандартам управління кордонами, проте деякі зобов'язання виконує із запізненням. Наприклад, в рамках безвізового режиму Україна зобов'язувалася запуснути системи обміну інформацією про міграцію та управління кордоном, наблизити законодавство до Шенгенського

acquis. Хоча багато чого зроблено, окремі елементи буксують: досі не прийнятий закон про ПНР-дані авіапасажирів, не впроваджена система виїзду-в'їзду (Entry/Exit) за біометричними даними, відкладається створення Національного координаційного центру ГУК на законодавчому рівні тощо. Це призводить до того, що Україна не повністю інтегрована в європейський простір безпеки, а відтак є слабкою ланкою в регіональній системі протидії транскордонній злочинності. В умовах кандидата в члени ЄС такі затримки можуть коштувати як репутаційних втрат, так і цілком матеріальних – приміром, можливе скорочення фінансування з боку ЄС за невиконання «домашнього завдання» [intellinews.com](http://intellinews.com). Цей приклад показує, як нормативно-організаційні дисфункції (відставання з законами, браком міжвідомчої координації) прямо впливають і на міжнародний рівень прикордонної безпеки.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ КОРДОНОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

#### **3.1 Концептуальні підходи до формування цільової моделі оптимізованої системи управління державним кордоном**

З узагальнення вищенаведеного аналізу можна виділити кілька ключових системних проблем, подолання яких є пріоритетним для оптимізації системи управління державним кордоном: Відсутність дієвої інтегрованої координації. Фрагментація управління кордоном та слабка співпраця між усіма дотичними інституціями – фундаментальна проблема

Метою цільової моделі є створення інтегрованої, ризик-орієнтованої та стійкої системи управління держкордоном, здатної діяти і в умовах воєнного стану, і в мирний час. Така модель вирішуватиме проблеми фрагментації та слабкої координації (відсутність єдиного центру і баз даних, дублювання функцій), технологічної відсталості, брак ресурсів і кадрову слабкість, виявлені у розділі 2. Зокрема, інтегрована модель (ІВМ – Integrated Border Management) передбачає єдину горизонтальну взаємодію прикордонних, міграційних, митних, поліцейських, розвідувальних та інших служб у рамках спільних процесів (що узгоджується з підходом ЄС). Важливим є ризик-орієнтований підхід: згідно з принципами ЄС, контроль кордону має базуватися на спільних процедурах аналізу ризиків на національному та міжнародному рівнях. Це означає створення потужного аналітичного підрозділу, який би системно збирає дані з усіх відомств та формує прогнози загроз (за стандартами ЄК і Frontex).

Ключовими принципами оптимізації мають стати:

- інтегрованість і мережевість управління (спільний координаційний центр, централізовані алгоритми реагування, регулярні міжвідомчі штаби і регіональні координаційні групи) – як це рекомендує схема ЄС (обов'язковий 24/7 контактний пункт та національний координаційний центр);

- ризик-орієнтованість (управління ресурсами відповідно до аналітичних прогнозів, пріоритет найнебезпечніших напрямків) згідно з концепцією ЄС (керування ризиками має бути в основі системи ІВМ);

- багаторівневе і мережеве управління (поєднання центральних урядових інституцій із локальними структурами, залучення місцевої влади, територіальної оборони й громадськості для раннього попередження криз) – те, що практикують країни ЄС і НАТО, де на національному рівні діють координаційні центри, а на регіональному – спільні штаби прикордонної безпеки (наприклад, міжвідомчі штаби та комісії);

- врахування прав людини (дотримання європейських стандартів відкритого та безпечного кордону, баланс між свободою пересування і національною безпекою) – як це наголошує ОБСЄ: держави повинні забезпечувати «відкриті та захищені» кордони;

- цифровізація та технологічне оснащення (автоматизація процедур, інтегровані ІТ-системи, використання біометрії, дронів, СУО, датчиків, штучного інтелекту в аналізі даних) – вимога, що підкреслюється як у стратегіях України, так і в документах ЄС/Frontex. Наприклад, стратегічний аналіз Frontex радить постійно оновлювати технології та навчати спеціалістів з протидії фальшуванню документів, щоб ІВМ залишалася адаптивною до нових загроз [31].

- стійкість до воєнних та гібридних загроз (модель повинна передбачати мобілізацію військових резервів, взаємодію з ЗСУ, можливість швидкої перебудови під час НС) – показовим є досвід переформатування ДПСУ після 2014 р.: об'єднання збройних та прикордонних підрозділів, створення бойових комендатур і мобільних підрозділів, що повністю

інтегровані в оборонну систему (стандарти НАТО).

Цільова модель повинна мати наступну архітектуру. На її верху – координаційний центр при Кабміні (або при МВС) з повноваженням у реальному часі координувати всі служби на кордоні. Він забезпечує ситуаційну обізнаність та єдиний аналітичний простір (на зразок підсиленого Ситуаційного центру МВС, де працює КЦ ІУК). Далі – чітко прописана система суб'єктів: Державна прикордонна служба у військовій структурі Сил безпеки, Національна поліція, СБУ, Міграційна служба, Митна служба, Нацгвардія, місцеві тероборонні формування, волонтерські групи прикордонників тощо. Кожен рівень (центральний, регіональний, місцевий) має свої задачі й інструменти, але працює за єдиними правилами і в єдиному інформаційному полі.

Ключові компоненти такої моделі включають:

Єдину систему аналізу ризиків: централізований Ризик-центр, що отримує дані з усіх служб і готує дво- та щорічні стратегічні оцінки загроз (як того вимагає регламент ЄС). Національні ЦРУ (Центри ризик-аналізу) у структурі МВС чи Ради нацбезпеки мають об'єднувати інформацію про нелегальну міграцію, транснаціональну злочинність, кіберзагрози тощо (на кшталт Biannual Risk Analysis в рамках Frontex).

Механізми інформаційного обміну: єдина ІТ-платформа, що інтегрує національні бази прикордонників, МВС, СБУ, прикордонно-митні бази сусідів, Frontex тощо. Вже створено міжвідомчий порядок обміну даними (2024), проте система має бути доведена до напрацювання єдиного електронного реєстру транзитів іноземців (аналог EES/ETIAS). Технічною основою можуть стати рамкові системи ЄС (EUROSUR, SIS) та єдина система опрацювання авіарейсів й автобусних перевізників. На місцях – цілодобові ситуаційні кімнати та оперативні штаби.

Координацію на всіх рівнях: від міжвідомчої комісії при КМУ до регіональних штабів (за прикладом практики воєнного стану) і локальних груп (на випадок масового потоку біженців або провокацій). Чітко мають бути

прописані повноваження відповідальних (наприклад, створити нормативний статус єдиного контактного пункту та єдиного штабу з представників всіх відомств).

Кадрову політику: єдина служба на кордоні з кар'єрною моделлю та стандартами підготовки (за зразком Шенгену – компетентні сертифіковані працівники з високою етикою). Це передбачає циклічне навчання за стандартами НАТО/ЄС, програми обміну (наприклад, тренінги Frontex, NATO Building Integrity), прозорість відбору кадрів і контролю. У цільовій моделі важливі програми психологічної підтримки та ротації для запобігання вигоранню, а також адекватні соціальні гарантії, щоб підвищити престиж служби.

Інфраструктуру та технології: сучасні пункти пропуску з розширеними можливостями (оптимальні доріжки для вантажівок/автомобілів), збільшення пропускної спроможності, контрольні комплекси CCTV, біометричні термінали. На «зеленому» кордоні – інженерні фортифікації, підсилені спостереженнями (радара, дронів, тепловізорів). Морські ділянки – мережі радарів і патрульних катерів (як зроблено в 2023 з французькими патрульними катерами).

Систему правових взаємин: чіткий розподіл ролей між цивільними, прикордонниками та військовими у надзвичайних умовах (як це закріплено у НПСУ 2018 р. та нових законах воєнного часу). Модель враховує залучення добровольчих формувань ТрО на кордоні, що затверджено окремим законодавчим пакетом.

Таким чином, цільова модель оптимізованої системи управління кордоном є комплексною: вона поєднує в собі організаційні реформи, передові технології, стандарти ЄС/НАТО й посилену взаємодію між відомствами. У результаті очікуються покращення превентивної безпеки на кордоні, зменшення часу та корупційних ризиків при проходженні контрольних процедур, підвищення пропускної спроможності та загальна стійкість держави до гібридних загроз.

Без налагодження чіткої вертикалі і горизонтальної взаємодії (єдиного координаційного центру, спільних баз даних, регулярного обміну інформацією) решта реформ матиме обмежений ефект. Ліквідація відомчих бар'єрів та дублювань, впровадження принципу єдиної служби на кордоні – критично важливі.

Законодавчі колізії і прогалини, відсутність сучасних норм під актуальні загрози утворюють правовий вакуум, що послаблює управління кордоном. Необхідна кодифікація і оновлення законодавства про державний кордон – створення єдиного «Прикордонного кодексу» чи аналогічного акту, гармонізованого з правом ЄС, який усуне дублювання та застарілі положення і дасть чіткі повноваження всім органам.

Хронічне недофінансування прикордонної системи, зношена інфраструктура, нестача сучасного обладнання – вузол проблем, який потребує розрубання. Потрібні цільові інвестиції в пункти пропуску (розширення їх спроможностей), в інженерне облаштування «зеленої» межі, в технічне оснащення нарядів. Без цього будь-які організаційні зміни не принесуть бажаного рівня безпеки.

Обмеженість цифрових рішень та аналітичних систем не дозволяє ефективно управляти ризиками на кордоні. Запровадження інтегрованих ІТ-систем, автоматизація контролю, сучасні засоби моніторингу та кіберзахист – першочергові заходи. Інакше український кордон лишатиметься уразливим до сучасних загроз, а процеси – повільними і проривними для зловмисників.

Людський чинник є ключовим – наразі він є слабким місцем через нестачу персоналу, втому та ризик корупції. Необхідно підняти престиж і мотивацію служби: переглянути умови оплати праці, впровадити ефективні програми ротації/реабілітації для зняття вигорання, посилити навчання. Без міцного кадрового кістяка навіть найкращі техніка і закони не працюватимуть належним чином. Відсутність довгострокової стратегії як частини нацбезпеки. Поки що управління кордоном не повністю інтегроване в загальнодержавну стратегію безпеки та розвитку. Потрібне чітке стратегічне бачення і план дій

(як частина Стратегії національної безпеки чи окремої доктрини прикордонної безпеки), яке буде захищене від кон'юнктурних змін. Без цього межа держави й надалі реагуватиме на виклики запізно, замість проактивної охорони.

### **3.2 Інструменти оптимізації управління державним кордоном**

На основі виявлених проблем можна визначити такі блоки заходів оптимізації: інституційно-організаційний, нормативно-правовий, ресурсно-фінансовий (інфраструктурний), технологічний, інформаційно-аналітичний та кадровий. Кожен блок включатиме конкретні кроки з послідовним планом впровадження.

- Інституційно-організаційний блок: створити єдиний національний центр та механізми координації ІВМ. Це передбачає закріплення статусу 24/7-ситуаційної кімнати МВС/РНБО як координаційного пункту всіх дотичних служб. Слід розширити повноваження Міжвідомчої комісії з питань ІУК при КМУ до постійного дорадчого органу з обов'язковим складанням планів дій. На регіональному рівні розгорнути міжвідомчі штаби безпеки кордону, аналогічно до практики зон ООС і координаторів взаємодії з обласними військовими адміністраціями. Особливе значення має об'єднання зусиль цивільних і військових під час НС: наприклад, увести норму, що начальники прикордонних управлінь автоматично входять до складу штабів оборони (як це фактично відбулося з початком повномасштабного вторгнення). Така організація забезпечить злагодженість дій на лінії зіткнення і в тилу. Відповідальні органи: Кабмін/РНБО (за стратегічне управління), МВС та ДПСУ (оперативне управління на кордоні) і Міністерство оборони (військова компонента).

- Нормативно-правовий блок: завершити кодифікацію та гармонізацію законодавства про кордон. Зокрема, ухвалити єдиний

«Прикордонний кодекс» (або структурований комплекс законів), що об'єднає правила перетину у мирний та особливий період, встановить чіткі повноваження ДПСУ, поліції, Нацгвардії, добровольчих формувань та інших учасників. Кодекс має інтегрувати стандарти Шенгенського прикордонного кодексу і Регламентів Frontex (враховуючи статус кандидата на членство в ЄС).

Необхідно впровадити національні аналоги систем EES/ETIAS (централізовану електронну реєстрацію в'їзду/виїзду), що є підвалиною сучасного контролю в ЄС. Також потрібно врегулювати статус спільних патрулів та пунктів пропуску на законодавчому рівні – розробити модель «єдиного офісу» з сусідніми країнами, як це зроблено в США–Канаді. Додатково варто вдосконалити закони, що регламентують мобілізацію і громадську оборону, аби забезпечити чіткі правила залучення населення і добровольчих формувань на кордоні.

- Ресурсно-фінансовий (інфраструктурний) блок: посилити фінансування й модернізацію технічної інфраструктури. Негайно забезпечити кошти на розбудову та осучаснення пунктів пропуску (насамперед на західному кордоні, де навантаження буде максимальним після війни) та інженерне облаштування «зеленого» кордону на східному й північному напрямках. Наприклад, проєкт «Велика розбудова кордону» має передбачати не лише стрічкові загородження, але й сучасні пропускні комплекси з просторими зонами оформлення, сканерами, КТМ, пунктами для безпеки осіб з інвалідністю, власними поліцейськими ділянками. Український досвід спільного пункту з Польщею засвідчив, що інвестиції в інфраструктуру (зокрема, створення «єдиного офісу» на кордоні) зменшують час перетину та навантаження на персонал. Аналогічні проєкти слід розгортати з Угорщиною, Словаччиною та Румунією. Паралельно треба створити фонд міжнародної допомоги на зміцнення кордону (на зразок американського IMET або канадського CANSEC), залучити кошти ЄС і НАТО для оснащення. У короткостроковій перспективі – фінансувати усунення найбільш критичних

дефіцитів (траншеї, бар'єри, укриття для прикордонників), у середньостроковій – масштабне переобладнання пунктів пропуску і будівництво нових (за принципами «smart border» і «єдиної зупинки»).

- Технологічний блок: впровадити передові ІТ-системи і технічні засоби контролю. Серед ключових ініціатив – створення єдиної бази даних транскордонних рухів (експорт/імпорт, пасажиропотоки) з аналітичними можливостями, підключення до системи EUROSUR для моніторингу за допомогою дронів і супутників. Завершити інтеграцію українських баз з європейськими (радіальне охоплення стику міжнародних ІТ-систем). Швидко впровадити автоматизовані системи перевірки документів на КПП: біометричні термінали та мобільні пристрої для розпізнавання обличчя чи відбитків. З досвіду прикордонних служб США та ЄС слід адаптувати технологію визначення ризикових транспортних засобів і осіб (pre-screening) – наприклад, автоматичні профайли проходження на основі алгоритмів Frontex/FBI. Крім того, потрібно нарощувати кіберзахист прикордонних інформаційних систем (авторизація ENISA) та забезпечувати резервні канали зв'язку на випадок радіоелектронних атак. У довгостроковій перспективі – розробити національний аналог єдиної системи перехоплення (RABIT/ETC від Frontex) та залучитися до програм міжнародного моніторингу прикордонної безпеки (наприклад, спільних морських патрулів, NBPC).

- Інформаційно-аналітичний блок: розширити використання спільного аналітичного потенціалу. Окрім національного центру аналізу ризиків, важливо розвивати транскордонну співпрацю: наприклад, регулярний обмін аналітикою з Frontex, Європолем і прикордонними службами сусідів (практика щорічних спільних risk analysis з Німеччиною, Литвою) слід формалізувати меморандумом. Варто також впровадити в Україні аналітичні продукти, які продукують ЄС (Annual Risk Analysis, показники міграційного ризику). З UN та ОБСЄ – використовувати гайдлайни з прав людини на кордоні і протидії торгівлі людьми: наприклад, застосовувати принципи «безпечного третейського переслідування» біженців, рекомендовані UNHCR,

і включити омбудсмена з прав людини до системи моніторингу прикордонних інцидентів. Для оцінки ефективності нових заходів запровадити щорічну публічну оцінку результатів (KPI): кількість затриманих нелегалів, час оформлення у КПП, число інцидентів у «зеленці» тощо.

- Кадровий блок: підвищити престиж служби та укріпити людський потенціал. Запровадити прозору систему комплектування прикордонних підрозділів: конкурсний відбір, мотиваційний пакет (збільшена зарплата, доплати за служіння на «гарячих» ділянках кордону), що відповідає європейським стандартам. Необхідно розвивати професійні програми перепідготовки – згідно з стандартами НАТО («Building Integrity», спільні навчання, табори для сержантів), а також ширше застосувати зарубіжний досвід реабілітації та психологічної підтримки (як це мають прикордонні служби країн Східної Європи). Ще одна практика – ротація кадрів: наприклад, регулярно переводити частину прикордонників на служіння у західні регіони для попередження «втоми від війни». У короткостроковому плані слід забезпечити належні умови служби (захищене житло, медичне обслуговування), у середньостроковому – створити освітні програми для прикордонних офіцерів за участі НАТО/EU (уроки права людини, кібербезпеки, лідерські курси).

Серед закордонних прикладів успішних рішень варто адаптувати: спільні пункти пропуску (Польща–Німеччина, Польща–Україна), де одна служба здійснює контроль для обох держав; багатоцільові патрулі (EUROSUR), наприклад, литовсько-польський проект, де спільні патрулі зменшують дублювання перевірок і пришвидшують пропуск; інтегровані інформаційні системи (латвійський ЦОЯТ чи іспанська система FRONTEX-Eurodac, що дозволяють оперативно відстежувати осіб по всьому Шенгену). З НАТО корисною є методика спільної оцінки загроз (JDAO) та стандарти уніфікованої документації під час кризи.

Усі ці заходи повинні реалізовуватися у взаємозв'язку: наприклад, інвестиції в інфраструктуру мають супроводжуватися оновленням

нормативної бази та підготовкою персоналу до нових технологій. Розподіл відповідальності (МВС/ДПСУ – техніка та безпека, МЗС – міжнародне співробітництво, Мінфін – фінанси, РНБО – стратегія) гарантуватиме комплексний підхід. За умови послідовної реалізації українська прикордонна система стане більш прозорою, ефективною та адаптивною – тобто зможе проактивно забезпечувати національну безпеку замість реактивного реагування на виклики

Варто наголосити, що українське законодавство у сфері управління кордоном дедалі більше орієнтується на стандарти НАТО та ЄС. Це простежується як у стратегіях (згадані вище Стратегія ІУК та Стратегія держбезпеки), так і в конкретних нормах. Наприклад, у 2020 р. оновлено статтю 19 Закону «Про ДПСУ», яка регламентує застосування прикордонниками сили – тепер вона значною мірою узгоджена з практикою прикордонних агентств НАТО (чітко визначено випадки, коли дозволено застосування вогнепальної зброї, врегульовано використання перехоплювачів в морі тощо). Проте гармонізація з правом ЄС ще потребує роботи, особливо у світлі отримання Україною статусу країни-кандидата на вступ. В перспективі доведеться імплементувати Шенгенський прикордонний кодекс ЄС, регламенти Frontex та інші елементи *acquis* Шенгену. Це потребуватиме нових змін до законів про контроль на кордоні, про відповідальність перевізників, про обмін оперативною інформацією з ЄС тощо. Важливо забезпечити, щоб оновлення законодавства відбувалося комплексно, без «латання дірок» поодинці.

Ключові зміни законодавства останніх років та нерегульовані питання. У період після 2014 р. український парламент і уряд здійснили низку важливих законодавчих кроків для посилення прикордонної безпеки. Серед ключових змін варто виокремити:

Криміналізація незаконного перетину кордону агресором (2018). Прийняття Закону №2599-VIII від 18.10.2018 р. ввело в ККУ ст.332-2, про яку згадувалося вище, – це суттєво підвищило відповідальність за особливо

небезпечні порушення кордону, насамперед з боку громадян держави-агресора. Цей крок був реакцією на російську агресію і отримав підтримку суспільства як адекватна відповідь на гібридні загрози.

Новий Закон «Про національну безпеку» (2018). Він системно визначив сектор безпеки і оборони, включивши Держприкордонслужбу як його невід'ємну складову поряд із ЗСУ, СБУ, Нацгвардією тощо. Закон запровадив принцип демократичного цивільного контролю над усіма силовими органами, що стосується й ДПСУ. Також він закріпив євроатлантичний курс України, стимулюючи приведення структури і стандартів прикордонної служби до вимог НАТО.

Стратегія інтегрованого управління кордонами 2020–2025. Її схвалення у 2019 р. та реалізація заходів за підтримки ЄС (EUAM, EUBAM) стало поворотним моментом у переосмисленні ролі кордону – від «бар'єра» до «фільтра», який має бути безпечним, але максимально непомітним для добропорядних подорожніх. У рамках стратегії вдалося запровадити спільний прикордонний контроль з Молдовою (пункти пропуску «Кучурган–Первомайськ» та ін.), підготувати законопроекти про приєднання до мережі PRUM (європейський обмін інформацією про небезпечних осіб) тощо.

Законодавчі акти воєнного часу (2022–2023). Серед них: Закон №2169-IX від 21.09.2022 р., який комплексно врегулював питання добровольчих формувань територіальних громад, у тому числі їх участь в охороні держкордону на випадок вторгнення; згаданий Закон №2952-IX від 24.02.2023 р., що посилив охорону кордону нормативно; а також пакет змін до законів про ДПСУ, про Нацгвардію, про поліцію, які уточнили їх функції під час воєнного стану (наприклад, Нацгвардії дозволено здійснювати перевірку документів у контрольованих районах, що раніше було тільки компетенцією поліції та прикордонників).

Крім того, Кабмін затвердив кілька цільових державних програм. У 2021 р. стартувала програма «Велика розбудова кордону» – план інженерно-технічного облаштування кордонів з рф та РБ (т.зв. проєкт «Стіна»

перезавантажений). На законодавчому рівні для цього у 2022 р. внесено зміни до Земельного кодексу і закону про кордон (законопроект №7475-д), щоб спростити відведення землі під оборонні інженерні споруди на кордоні.

Попри ці важливі кроки, деякі питання залишаються неврегульованими або врегульованими фрагментарно. По-перше, досі відсутній єдиний консолідований акт, що містив би повний перелік правил перетину кордону в особливий період. Норми розкидано між законами про воєнний стан, мобілізацію, постановами уряду і роз'ясненнями ДПСУ. Це призводить до неоднозначностей – наприклад, ситуація з виїздом студентів-чоловіків за кордон кілька місяців була спірною через різночитання постанови уряду (її вирішили тільки в січні 2023-го окремим рішенням). Варто було б законодавчо закріпити базові принципи на випадок масових вимушених міграцій: хто, за яких умов і як може виїжджати або в'їжджати під час війни. По-друге, інтегроване управління кордонами поки що більше реалізоване на рівні стратегій, ніж законів. Немає окремого закону про ІУК чи хоча б розділу в законі про ДПСУ, який би визначав координаційні органи, спільні бази даних тощо. Частково це компенсується урядовими постановами (у 2019 р. при МВС утворено міжвідомчу Координаційну комісію з питань ІУК), але нормативна сила таких механізмів нижча, ніж якби вони були прописані в законі. По-третє, залишається прогалина щодо використання сучасних технологій і обміну даними. Приміром, Україна досі не має законодавчого аналога Європейської системи в'їзду-виїзду (EES) чи Системи авторизації подорожей (ETIAS) – тобто немає єдиної електронної системи фіксації перетину кордону всіма іноземцями. Прикордонники користуються власними базами і базами СБУ/МВС, але інтеграція з європейськими системами ще попереду. Ратифікація угоди з ЄС про обмін інформацією з Frontex тільки планується. Не до кінця врегульовано питання спільних патрулів з сусідами – є угоди з Польщею, Словаччиною, Румунією, але немає універсального закону, який би регулював статус іноземного офіцера на нашій території або українського – за кордоном (все вирішується окремими протоколами).

Насамкінець, варто зазначити, що чинна нормативно-правова база, попри окремі недоліки, загалом дозволила українській прикордонній системі вистояти перед безпрецедентними викликами. Швидке закриття кордону з РФ і РБ у лютому 2022-го, ефективна організація пропуску мільйонів біженців на заході, недопущення масштабних провокацій з боку Білорусі восени 2021-го – все це свідчить про гнучкість і дієвість правових механізмів. Разом з тим, аналіз показує, що вдосконалення нормативної бази повинно тривати. Необхідно усунути залишкові колізії, кодифікувати розпорошені норми, ще тісніше інтегрувати стандарти ЄС/НАТО, аби система управління державним кордоном була не лише формально, а й фактично готовою до сучасних загроз.

Міжвідомча координація забезпечується через Координаційний центр інтегрованого управління кордонами, створений у 2024 р. на базі ситуаційного центру МВС. Він об'єднує ключові служби (ДПСУ, митницю, СБУ, НПУ, ДМС, Нацгвардію) та представників профільних міністерств для цілодобового моніторингу, обміну даними й оперативного реагування. Центр виконує роль спільного аналітичного й координаційного штабу та є частиною впровадження стандартів ІУК відповідно до вимог ЄС.

Крім того, при Кабінеті Міністрів діє Міжвідомча комісія з питань інтегрованого управління кордонами (дорадчий орган), яка опікується стратегічними і нормативно-правовими питаннями реалізації державної політики у цій сфері. Регулярні засідання колегії МВС за участю керівників прикордонної, міграційної, нацгвардійської, поліцейської служб також виконують координаційну функцію – там узгоджуються плани спільних дій, аналізуються результати роботи на кордоні.

На регіональному та локальному рівнях діє система спільних штабів і координаційних груп. У зонах бойових дій функціонували об'єднані командні пункти з офіцерами ДПСУ і ЗСУ для координації дій на лінії зіткнення. В прикордонних регіонах діють регіональні координаційні групи (місцева влада, ДПСУ, поліція, СБУ, ДСНС), що спільно реагують на кризові події – масове прибуття біженців, прориви кордону, диверсії.

У пунктах пропуску запроваджено спільний контроль прикордонників і митників, а з низкою сусідніх країн (зокрема Польщею) передбачено створення спільних прикордонно-митних пунктів на одній стороні кордону.

Інтеграція даних між службами відбувається через єдину інформаційну систему: ДПСУ має доступ до баз МВС, СБУ, Держмитслужби. У 2024 році затверджено міжвідомчий порядок обміну даними для оперативного реагування (відмова у в'їзді, розшук ТЗ, зміни в режимі пропуску).

У випадку кризових ситуацій діють узгоджені протоколи реагування (масові прориви, техногенні аварії), із чітко визначеними алгоритмами дій, силами і відповідальними структурами.

Щорічно проводиться спільний аналіз ризиків з країнами ЄС. Україна обмінюється аналітикою з Frontex, Німеччиною, Литвою, бере участь у спільній оцінці транскордонної злочинності та міграційних загроз.

Обмін аналітичною інформацією відбувається і з країнами, що не межують безпосередньо з Україною: так, українські прикордонники спільно з німецькими та литовськими колегами проводять оцінку транскордонної злочинності, обмінюються досвідом протидії нелегальній міграції. Взаємодія з Європейською агенцією прикордонної та берегової охорони FRONTEX дозволяє отримувати європейські аналітичні продукти (наприклад, Щорічний аналіз ризиків для країн Східного партнерства) та передавати українську статистичну інформацію у спільну систему.

Після початку збройної агресії РФ у 2014 році система управління державним кордоном України зазнала докорінних змін. Попередня модель, що існувала з часів мирного розвитку, виявилася лише частково готовою до масштабних воєнних та гібридних загроз. Зокрема, події 2014 р. висвітлили слабкість військової компоненти в охороні кордону та недостатню забезпеченість прикордонних органів сучасними засобами для відсічі збройним вторгненням. На той час ДПСУ була зосереджена переважно на правоохоронних завданнях, а оборонні спроможності (важке озброєння, бронетехніка, бойова підготовка) були обмеженими. У відповідь вже у 2014–

2015 рр. розпочалося переформатування прикордонної служби на воєнний лад.

Уряд оптимізував штатну структуру ДПСУ і вперше за роки незалежності збільшив її чисельність – додатково введено 3000 військовослужбовців до штату для посилення охорони кордону. Було створено нові оперативно-бойові підрозділи прикордонників, які зайняли оборону вздовж лінії розмежування на Донбасі (першопочатково – на межі з тимчасово окупованими районами Луганської та Донецької областей). У найкоротші терміни ці підрозділи інженерно обладнали позиції: розгорнули опорні пункти, вирили траншеї і протитанкові рови, встановили укріплення на новій фактичній межі з ОРДЛО.

Завдяки міжнародній технічній допомозі прикордонники на сході отримали сучасні броньовані автомобілі, засоби зв'язку, прилади нічного бачення та індивідуального захисту. До новостворених частин уведено нові для ДПСУ військові спеціальності – оператори ПТРК, мінометники, оператори БпЛА.

Сформовано комендатури швидкого реагування – мобільні підрозділи для оперативного реагування в загрозливих точках. Зокрема, елітна Окрема комендатура «Дозор» створена за стандартами провідних спецпідрозділів світу.

З 2015 року триває мілітаризація ДПСУ: відновлено строкову службу, створено резервні загони, управління інтегровано у військову систему під час ООС. Законодавчо ДПСУ входить до Сил безпеки і оборони України поряд із ЗСУ, СБУ, Нацгвардією. Це закріплено у Стратегії національної безпеки та Стратегічному оборонному бюлетені, які передбачають сумісність ДПСУ із ЗСУ і стандартами НАТО – через спільні навчання, офіцерські обміни, уніфіковане планування.

У 2022–2023 рр. внаслідок повномасштабного вторгнення рф ДПСУ пройшла черговий етап трансформації. У перші дні вторгнення її підрозділи прийняли на себе основний удар на кордонах з Білоруссю, рф і в Криму, тримали оборону прикордонних міст разом із ЗСУ та теробороною. Надалі

управління кордоном інтегрувалося з військовим командуванням: начальники регіональних управлінь увійшли до складу штабів ОК, бойові підрозділи ДПСУ підпорядковувалися військовим угрупованням. Держава, своєю чергою, забезпечила прискорене переозброєння ДПСУ за стандартами НАТО: мобільні підрозділи отримують на озброєння замість автоматів калібру 5,45 мм – 9 мм пістолети-кулемети MP5, проводяться тренінги на базі Головного центру підготовки особового складу ім. І. Момота за програмами спецпідрозділів США (BORTAC).

На Чорному та Азовському морях розгорнуто нову систему технічного контролю надводної обстановки, посилену сучасними французькими патрульними катерами, радіолокаційними та оптичними комплексами. У результаті цих змін станом на 2023 р. ДПСУ фактично перетворилася на більш військово-орієнтовану службу, здатну виконувати оборонні завдання пліч-о-пліч з армією. Одночасно вона продовжує виконувати й традиційні функції – у 2023 році, попри війну, прикордонники оформили перетин кордону понад 35 млн осіб і 8 млн транспортних засобів, що свідчить про адаптивність системи до кризових умов.

Безпекові виклики стимулювали й нові формати міжнародної співпраці в управлінні кордоном. Ще з середини 2000-х Україна бере участь у спільних операціях з прикордонними службами сусідів (наприклад, спільна спеціальна операція «Кордон-2014» на придністровській ділянці за участю українських прикордонників, ЗСУ та молдовських колег

Після 2014 р. значно розширилася практика спільного патрулювання на суходолі: були укладені протоколи з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Молдовою про спільне патрулювання спільних ділянок кордону поза пунктами пропуску. Мета – унеможливити нелегальне перетинання поза контролем, особливо в лісистій чи гірській місцевості. До 2022 р. такі патрулі діяли регулярно, а у 2023 р. Україна і Румунія відновили спільні патрулювання на Буковинському напрямку після перерви, пов'язаної з пандемією та війною. На морі налагоджено спільне патрулювання українських та румунських

прикордонних катерів у чорноморській акваторії, триває співпраця з Береговою охороною Туреччини.

Важливим напрямом стало створення спільних пунктів пропуску: у 2022 р. підписано українсько-польську міжурядову угоду про спільний контроль в автомобільних пунктах пропуску, що має запустити «єдиний офіс» на кордоні і зняти дублювання контролю по обидва боки. Подібні домовленості опрацьовуються з Угорщиною та Молдовою. Місії та проекти ЄС продовжують відігравати значну роль.

З 2005 р. на українсько-молдовському кордоні діє Консультативна місія ЄС EUBAM, яка допомагає інтегрувати європейські практики управління кордоном, зокрема на придністровському сегменті. Після 2022 р. мандат EUBAM був продовжений і розширений, місія бере участь у навчанні українських та молдовських прикордонників, технічно допомагає облаштувати пункти пропуску. З 2014 р. працює Консультативна місія ЄС в Україні (EUAM), фахівці якої консультують і прикордонне відомство з питань управління кордонами, впровадження інституційних реформ.

У 2019–2025 рр. за підтримки ЄС реалізовано спеціальний проект «EU4IBM – Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні», в рамках якого надається експертна, фінансова та матеріальна допомога для імплементації кращих європейських практик. Йдеться про реінжиніринг процедур контролю, модернізацію ІТ-систем (наприклад, впровадження біометричного контролю на кордоні), створення спільних інтегрованих баз даних, навчання персоналу за стандартами ЄС.

В контексті співпраці з НАТО Держприкордонслужба активно виконує завдання річних національних програм Україна–НАТО, спрямовані на підвищення сумісності з силами Альянсу. Зокрема, ДПСУ бере участь у програмі НАТО «Побудова доброчесності» (Building Integrity) для посилення інституційної спроможності та прозорості, переймає досвід прикордонних підрозділів країн-членів (спільні навчання з польськими, литовськими, турецькими колегами), оновлює стандарти підготовки кадрів на основі

доктрин НАТО. Отже, міжнародна компонента інтегрованого управління кордоном суттєво посилилася: Україна одночасно виконує євроінтеграційні вимоги (через гармонізацію системи ІУК з ЄС) та поглиблює оперативну взаємодію із структурами НАТО в межах загальної системи безпеки.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо оптимізації системи управління державним кордоном України в умовах посилення безпекових викликів. Результати проведеного дослідження дозволяють зробити такі висновки:

1. Встановлено, що в сучасній науці публічного управління поняття «державний кордон» трансформувалося з лінійної демаркації суверенітету (Вестфальська система) у складний багатовимірний простір («фільтр»), що регулює потоки безпеки та мобільності. Визначено, що прикордонна безпека є невід'ємною підсистемою національної безпеки, яка інтегрує військові, правоохоронні та гуманітарні аспекти.

2. З'ясовано, що найбільш ефективною сучасною моделлю є Інтегроване управління кордонами (Integrated Border Management), прийняте в ЄС. Ця модель базується на чотирьох стовпах: міжвідомча взаємодія, міжнародне співробітництво, ризик-орієнтований контроль та дотримання прав людини. Доведено, що для України безальтернативним є перехід від суто «охоронної» радянської моделі до гнучкої моделі «безпека через інтеграцію».

3. Визначено, що з початком повномасштабної агресії РФ система управління кордоном трансформувалася у гібридну модель. ДПСУ фактично стала частиною сил оборони, поєднуючи правоохоронні функції з бойовими завданнями. Нормативно-правова база була оперативно адаптована до умов воєнного стану (зміни до законів про ДПСУ, режимні обмеження, інтеграція з ЗСУ), проте зберігає стратегічний курс на євроінтеграцію.

4. Встановлено, що ключовими проблемами, які знижують ефективність управління кордоном, є:

– інституційна фрагментарність: недостатня координація між різними суб'єктами (ДПСУ, митниця, СБУ) та дублювання функцій;

- ресурсний дефіцит: критична нестача сучасних технічних засобів та застаріла інфраструктура пунктів пропуску, що призводить до логістичних криз;

- нормативні колізії: відсутність єдиного кодифікованого акту та наявність застарілих норм, що ускладнює правозастосування;

- кадрові ризики: фізичне та психологічне виснаження персоналу в умовах війни, корупційні ризики;

5. Запропоновано архітектуру оновленої системи, в основі якої лежить створення єдиного Координаційного центру інтегрованого управління кордонами з повноваженнями 24/7 та запровадження Національної системи аналізу ризиків. Модель передбачає поєднання військової стійкості (інтеграція з сектором оборони) з сервісною відкритістю на кордонах з ЄС (врахування стандартів Шенгену).

6. Для досягнення цільової моделі запропоновано комплекс заходів:

- нормативно-правові: розробка та ухвалення «Прикордонного кодексу України» для уніфікації законодавства;

- технологічні: повна цифровізація процесів, впровадження національних аналогів систем EES/ETIAS, автоматизований біометричний контроль та використання систем відеоспостереження і дронів;

- інфраструктурні: масштабування практики спільних пунктів пропуску з країнами ЄС («єдиний офіс») для пришвидшення логістики;

- кадрові: впровадження програм психологічної реабілітації та нової системи мотивації персоналу за стандартами НАТО.

Реалізація запропонованих заходів дозволить створити стійку, високотехнологічну систему управління державним кордоном, яка буде здатна ефективно протидіяти воєнним та гібридним загрозам, забезпечуючи при цьому інтеграцію України у європейський безпековий простір.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гарасимів Т. З. Теоретико-правові аспекти стратегічного планування у сфері інтегрованого управління кордонами. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2021. Т. 8. № 2. С. 43–50.
2. Глуздань О. П., Залож В. В., Шашкун І. В. Роль стратегії і тактики при запровадженні організаційних змін в органах державної прикордонної служби України. *Національні інтереси України*. 2024. № 5(5) DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-5\(5\)](https://doi.org/10.52058/3041-1793-5(5)) (дата звернення: 20.11.2025)
3. Експертам FRONTEX презентували систему аналізу ризиків у Держприкордонслужбі. URL: <https://dpsu.gov.ua/uk/news/12394-ekspertam-frontex-prezentyvali-sistemy-analizu-rizikiv-y-derzhprikordonslyzhbi> (дата звернення: 20.11.2025)
4. ЄС надав обладнання для посилення безпеки на українському кордоні. URL: <https://euneighbourseast.eu/uk/news/latest-news/yes-nadav-obladnannya-dlya-posylennya-bezpeky-na-ukrayinskomu-kordoni/> (дата звернення: 20.11.2025)
5. Зьолка В., Літвін Ю., Степанова Ю. (2025). Новели законодавства у сфері інтегрованого управління державним кордоном України. *Закон і кордон*. 2024. №2(4). С. 32-48. URL: [https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/law\\_border/article/download/1780/1656](https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/law_border/article/download/1780/1656) (дата звернення: 20.11.2025)
6. Зьолка В.Л., Халимон С.І., Літвін Ю.І. Концепція розвитку законодавства про державний кордон України в контексті європейської інтеграції. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.62> (дата звернення: 20.11.2025)
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.11.2025) (дата звернення: 20.11.2025)

8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14> (дата звернення: 20.11.2025)
9. Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). Офіційний сайт. URL: <https://eubam.org/ua/> (дата звернення: 20.11.2025)
10. Нікіфоренко В., Віхтюк А. Координаційний центр інтегрованого управління кордонами як механізм європейської системи прикордонного менеджменту. DOI: <https://doi.org/10.32752/2786-5185-2024-4-5-23-42> (дата звернення: 20.11.2025)
11. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 20.11.2025)
12. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text> (дата звернення: 20.11.2025)
13. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 №661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 20.11.2025)
14. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 20.11.2025)
15. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 20.11.2025)
16. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 20.11.2025)
17. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення: 20.11.2025)

20.11.2025)

18. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення: 20.11.2025)

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента №56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377#:~:text=> (дата звернення: 20.11.2025)

20. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2025)

21. Про утворення координаційного центру інтегрованого управління державним кордоном: Постанова КМУ від 12 квітня 2024 р. № 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.11.2025)

22. Рада ввела кримінальну відповідальність за незаконний перетин кордону. URL: [https://lb.ua/news/2018/10/18/410243\\_rada\\_vvela\\_ugolovnuyu.html](https://lb.ua/news/2018/10/18/410243_rada_vvela_ugolovnuyu.html) (дата звернення: 20.11.2025)

23. Стратегія інтегрованого управління державним кордоном: БФ «Право на захист» дав рекомендації щодо дотримання прав іноземців і біженців. URL: <https://r2p.org.ua/page/stratetiia-intehrovanoho-upravlinnia-derzhavnym-kordonom-bf-pravo-na-zakhyst-dav-rekomendatsii-shchodo-dotrymanna-prav-inozemtsiv-i-bizhentsiv> (дата звернення: 20.11.2025)

24. Стратегія України з інтегрованого управління кордонами: справжнім мірилом успіху буде ефективна реалізація. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/ukraine-s-ibm-strategy-proper-implementation-will-be-true-measure-of-success/> (дата звернення: 20.11.2025)

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 20.11.2025)

26. Banakh S. Ensuring of the state border security in Ukraine in the face of modern challenges. *National security in modern world. Legal, technological and social communication aspects*. 2022. URL: <http://confuf.wunu.edu.ua/index.php/confuf/issue/view/12> (дата звернення: 20.11.2025)

27. Border security and management OSCE. URL: <https://tntd.osce.org/secretariat/policing> (дата звернення: 20.11.2025)

28. Coordination is a key to effective state border management: experts discuss challenges and prospects for IBM Strategy implementation. URL: <https://english.europewb.org.ua/border-management-strengthening-regional-organisation-s-capacities-through-consulting-communication-and-informing/> (дата звернення: 20.11.2025)

29. Effective management of external borders. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/effective-management-external-borders\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/effective-management-external-borders_en) (дата звернення: 20.11.2025)

30. EU4IBM. Офіційний сайт. URL: <https://ibm.in.ua/> (дата звернення: 20.11.2025)

31. Frontex releases Annual Risk Analysis 2025-2026. URL: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-releases-annual-risk-analysis-2025-2026-xq0c2u> (дата звернення: 20.11.2025)

32. Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation. 2010. 152 p. URL: <https://www.icmpd.org/file/download/48280/file/Guidelines%2520for%2520Integrated%2520Border%2520Management%2520in%2520European%2520Commission%2520External%2520Cooperation%2520EN.pdf> (дата звернення: 20.11.2025)

33. Integrated Border Management in Ukraine in the Context of EU Accession: Analytical note. URL: <https://english.europewb.org.ua/analytical-note-integrated-border-management-in-ukraine-in-the-context-of-eu-accession/> (дата

звернення: 20.11.2025)

34. Integrated management of external borders. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33205&frontOfficeSuffix=%2F> (дата звернення: 20.11.2025)

35. New Public Management. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. URL: <https://oxfordre.com/politics/politics/abstract/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-159> (дата звернення: 20.11.2025)

36. Sagnik G. Globalization and the State: Assessing the Decline of the Westphalian State in a Globalizing World. *Inquiries Journal*. 2017, Vol. 9 No. 03. URL: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/1550/globalization-and-the-state-assessing-the-decline-of-the-westphalian-state-in-a-globalizing-world> (дата звернення: 20.11.2025)

37. Schengen Borders Code. URL: [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/schengen-borders-code.html?utm\\_source](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/schengen-borders-code.html?utm_source) (дата звернення: 20.11.2025)

38. Smart borders or a humane world? *Immigrant Defense Project*. URL: [https://www.immigrantdefenseproject.org/wp-content/uploads/smart\\_borders\\_humane\\_world\\_2021.pdf](https://www.immigrantdefenseproject.org/wp-content/uploads/smart_borders_humane_world_2021.pdf) (дата звернення: 20.11.2025)

39. The Advisory Board welcomed the EUBAM mandate extension to further strengthen border security and cooperation in Moldova and Ukraine. URL: <https://eubam.org/newsroom/the-advisory-board-welcomed-the-eubam-mandate-extension-to-further-strengthen-border-security-and-cooperation-in-moldova-and-ukraine/#:~:text=EUBAM%20Advisory%20Board%20welcomed%20the,opportunity%20to%20fortify%20border%20security> (дата звернення: 20.11.2025)

40. The Evolution of Borders: A Brief History. World Customs Organization. URL: <https://www.wcoesarpsg.org/the-evolution-of-borders-a-brief-history/> (дата звернення: 20.11.2025)

41. Ukraine's Western Front: Hunting Draft Dodgers On The Romanian Border. URL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-desertion-awol-war-russia-romania/33571456.html> (дата звернення: 20.11.2025)